

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETA Nº 1212 de 1988

DISTRIBUIDO Nº 520 de 1988

COMISION DE PRESUPUESTO
-INTEGRADA-

Sin corregir por los oradores

Setiembre de 1988

RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL
- EJERCICIO 1987 -

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 5 DE SETIEMBRE DE 1988

25 x 10

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador A. Francisco Rodríguez Camusso

Miembros : Señores Senadores Francisco A. Forteza, Carlos W. Cigliuti, Carlos Julio Pereyra y Francisco Mario Ubillos

Integrantes : Señores Senadores Manuel Flores Silva, Guillermo García Costa, Raumar Jude, Luis Alberto Lacalle, Dardo Ortiz y Luis A. Senatore

Asisten : Señores Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, Juan Carlos Fá Robaina y Reinaldo Gargano; Representantes Nacionales Luis Ituño, Jorge Machiñena y León Morelli; Prosecretario de la Cámara de Senadores Alejandro Zorrilla de San Martín y Director General de Comisiones Alejandro Silveira Zorzi

Invitados Especiales: Señores: Presidente del Tribunal de Cuentas, contador Alfredo Rega Vázquez; Ministros del Tribunal de Cuentas, contador Luis Pereira Beramendi, don José Enrique Pujol y contador Rinaldo Smeraldi; y los asesores, contadores Agustín Airaldi, Rafael Aparicio y Juan Eduardo Rodríguez Siri

Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Ariel Davrieux; Subsecretario de Economía y Finanzas, economista Luis A. Mosca; Contador General de la Nación, contador Isaac Umansky; Director General de Rentas, contador Roberto Cobelli; y los asesores de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, doctor Carlos Balsa y don Alberto Chiodi; del Ministerio de Economía y Finanzas, contadores Jorge Mouchantef y María Celia Priori y de la Contaduría General de la Nación contador Oscar Berrueta

Secretarios : Señores Jorge Mario Frigerio y Alfredo M. Alberti

---

INDICE ANALITICO

(Acta Nº 143 de 5 de setiembre de 1988)
(Versión taquigráfica del Distribuido Nº 520/88)

---

mu

25 x 10

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 25 minutos)

Se han repartido las actas Nos. 141 y 142.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Por qué se empieza a numerar de esa manera? ¿Quizás porque se toma en cuenta la continuidad desde que empezó el período legislativo?

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, señor Senador.

Si no hay observaciones, se va a votar el acta Nº 141.

(Se vota:)

7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Igual procedimiento corresponde para el acta Nº 142.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

La Comisión ha sido citada hoy a los efectos de escuchar a los señores miembros del Tribunal de Cuentas con relación a la información que este organismo ha suministrado con respecto al proyecto del Poder Ejecutivo de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal y que determinó que la Cámara de Representantes, en consideración a la información que le fuera suministrada, votara en su artículo 1º una reprobación de los números proporcionados sobre déficit por el Poder Ejecutivo.

La Comisión ha expresado su voluntad de intercambiar opiniones a este respecto, en primer término con el Tribunal de Cuentas y luego con el equipo económico del Poder Ejecutivo.

Tiene la palabra el señor Presidente del Tribunal de Cuentas.

SEÑOR REGA VAZQUEZ.- El Tribunal de Cuentas se siente muy honrado de encontrarse en el ámbito del Poder Legislativo y, especialmente, en la Cámara de Senadores, porque desde el primer momento en que se constituyó el Tribunal de Cuentas en el régimen democrático, este Cuerpo fue comprensivo y ampliamente abierto a los planteamientos que el Tribunal les hizo llegar.

Recordamos que apenas unos días después de tomada la posesión de nuestros cargos, por el mes de junio de 1985, hicimos un primer informe al Parlamento sobre la Rendición de Cuentas del año 84, donde señalamos algunos aspectos que se consideraba conveniente incorporar para el debido cumplimiento del artículo 99 del decreto Nº 104.

Fue un informe breve porque el período para el tratamiento de la Rendición de Cuentas comenzaba de inmediato y el Tribunal no tenía ni medios ni tiempo para poder expresarse. Al año siguiente, ya comenzamos a trabajar con más base. Se constituyó un núcleo de técnicos y se plantearon algunos puntos que fueron largamente debatidos en el Parlamento.

El Tribunal de Cuentas busca que se debatan todos estos términos de la Rendición de Cuentas porque el Parlamento en su época tuvo una Comisión encargada de los problemas de finanzas que después desapareció cuando surgió este organismo.

Es una aspiración del Tribunal de Cuentas ser el asesor contable y administrativo del Parlamento en todo sentido para que la perfección de las normas técnicas que se han de tener presentes en el ámbito legislativo se apliquen con conciencia de los alcances de las normas que hoy permiten modernizar la legislación.

La organización que el Tribunal de Cuentas fue materializando, ha llegado a un grado que los técnicos en auditoría señalan como el punto clave.

25 x 10

La auditoría del Tribunal de Cuentas es externa y no interna. Y por esta razón, no abarca la universalidad del funcionamiento del Ente. Trabaja mediante un régimen de muestreo, buscando los puntos que considera críticos y más importantes dentro de la estructura que tiene que auditar.

Para ello, lo que hace es comprobar la efectividad de las informaciones, buscando la confiabilidad de las mismas, nivel necesario para llegar al dictamen.

La norma que el Tribunal tiene para expresar a fondo su opinión negativa, es la que usa la Constitución de la República.

Si el Tribunal observa, es que rechaza; si, en cambio, establece que no es confiable una información también la rechaza aunque sea en forma parcial, no abarcando la universalidad del tema que tiene la auditoría.

Hay una tercera expresión cuando tiene algún elemento de juicio o controles que pueden considerarse sin efectividad en cuanto a la elaboración del material o la definición del mismo, problema que crea una duda en cuanto a la validez parcial del tema que se audita.

La expresión es una frase, que "afecta la confiabilidad".

En este dictamen que el Tribunal sometió al Parlamento, en primer lugar, no observa nada, ni el monto ni el desarrollo, ni la técnica seguida para elaborar la Rendición de Cuentas.

También hace una crítica a cierta falta de controles y su dictamen final se remite a los considerandos que lo preceden.

Ese dictamen está basado en un trabajo de todo el año, de un equipo de técnicos entre los cuales contamos con profesores de Contabilidad Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, que son verdaderos expertos y que han buscado la seguridad de la información y elaborado actas que respaldan los hechos que aquí se necesita informar y también han

sacado copias fotográficas de documentos que acreditan los hechos que ellos tienen que denunciar.

Ese trabajo, que es un extenso volumen, pasó luego al Tribunal de Cuentas, que lo tuvo que analizar e interpretar de acuerdo a la legislación que se vincula con cada tema dentro de ese ámbito tan grande.

El Uruguay es pequeño, pero presenta una gran complejidad en sus estructuras; esa complejidad va evolucionando y, aunque el Tribunal de Cuentas muchas veces no está de acuerdo, como su función es la de controlar la legalidad, si existe el respaldo de una ley, el Tribunal exige que se cumpla.

Y en este caso, todavía habría algo más que agregar, como por ejemplo que se efectúan algunos cambios en el texto del proyecto de Rendición de Cuentas, modificando normas de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera.

De acuerdo con la Constitución, esto es de iniciativa del Tribunal de Cuentas y, aunque la ley ya se ha materializado, entendemos que por lo menos al realizarse las modificaciones, el Tribunal debería ser objeto de consulta, a fin de mantener la armonía de la ley.

Se trata de la modificación de varios artículos, referentes a un Ente Autónomo en particular, pero luego se señala la universalidad de la vigencia de esa norma para los demás entes, con lo que se destruye la armonía de la Ley de Contabilidad, pero si esto es aprobado por el Parlamento, aun sin las debidas consultas al Tribunal de Cuentas, éste tendría que acatarlo.

Por otro lado, el Tribunal de Cuentas ha hecho un análisis ponderado de los controles que rigen la administración de

la Hacienda Pública. No podemos negar que, desde el advenimiento de la democracia, se viene operando un perfeccionamiento constante en las organizaciones estatales. La Dirección General Impositiva y la Contaduría General de la Nación han ido implantando nuevos sistemas y en este momento están abocadas a la aplicación de normas internacionales modernas, y es indudable que van avanzando sin pausa y con gran entusiasmo, no obstante las dificultades naturales que presenta un país pequeño como el nuestro. A pesar de todo ello, siempre existen contralores que es preciso señalar. El Tribunal de Cuentas, que es un auditor externo, tiene más posibilidades de apreciar estas cosas, que quienes participan de la actividad interna del ente y se ven absorbidos, lógicamente, por la acuciante tarea diaria, que impide dedicar tiempo a labores de auditoría externa --como la que ejerce el Tribunal de Cuentas-- o al perfeccionamiento de su auditoría interna, que es otro de los puntos que el Tribunal preconiza constantemente que debe tener vigencia en todas las instituciones. Es necesario que existan auditorías internas, a fin de dar confianza a los jerarcas en la gestión que están realizando los mandos y los sectores medios del organismo en aplicación de las normas generales que aquellos dictan. El Tribunal de Cuentas toma esas auditorías internas, verifica su precisión y exactitud, y de esa forma llega a la posibilidad de elevar dictámenes constructivos.

Durante todos estos años, el Tribunal también ha tratado de hacer una acción docente, porque es indudable que en nuestro país todas las organizaciones, ya fueran nacionales, estatales, municipales, autónomas o descentralizadas, padecían de una falta de respaldo a las normas técnicas, que ya estaban dictadas por la Constitución y las leyes, pero cuyo cumplimiento había sido dejado de lado. Esa fue una tarea de reivindicación que se encaró con entusiasmo, además de la propia reestructuración del Tribunal que, a nuestro juicio, merecía la recuperación de sus servicios, la dedicación de su personal, las debidas remuneraciones y los elementos de trabajo; y solamente por dar un ejemplo, diré que teníamos 25 máquinas de escribir que habían sido prestadas por el Banco de la República.

Volviendo a la Rendición de Cuentas, tendría que decir lo siguiente.

ad.1
D/520

25 x 10

El trabajo de la Comisión Técnica, elaborado con el asesoramiento de un numeroso grupo de contadores y técnicos, como también con la ayuda de personal especializado en computación, fue considerado muy aceptable o casi perfecto por parte del Tribunal de Cuentas. En el seno de éste hubo de condensarse el dictamen que los señores Senadores tienen en su poder. El informe es muy extenso y puntualizado, y nos pareció conveniente no hacerlo llegar al Parlamento porque podía crear confusión. El dictamen trata de concretar, en los puntos neurálgicos, la exposición que merece tener el Parlamento, sin perjuicio de lo que podamos aportar nosotros en reuniones como ésta, en la que se da un diálogo muy constructivo y útil, tanto para los técnicos como para nosotros, y también para los señores Legisladores.

El trabajo se hizo dividiendo la actividad hacendística en tres sectores: por un lado, el contralor de los recursos; por otro, el contralor de los gastos de funcionamiento; y, por último, un concepto variado de otras erogaciones que tenían una significación más relativa.

En la Cámara de Representantes se efectuó un análisis, un poco desordenado pero bastante profundo, de la temática que contenía cada resultando y cada considerando del Tribunal de Cuentas, pues en ello reside todo el informe.

El dictamen final es que el Tribunal se remite a los considerandos que preceden al acuerdo. Por consiguiente, es preciso estudiar dichos considerandos, que dan la crítica, la definición, de los hechos que se denuncian en los resultandos.

El trabajo ha sido repartido y debatido. En el día de ayer tuve la oportunidad de leer la publicación de las versiones taquigráficas de lo actuado en la Cámara de Representantes y me parecen muy ilustrativas, aunque ciertos aspectos son muy discutibles, porque a veces algún señor Legislador no interpreta exactamente conceptos utilizados especialmente con un propósito técnico.

En definitiva, si tenemos que decir en pocas palabras qué es lo que ha presentado el Tribunal de Cuentas, de acuerdo con los términos que rigen la teoría de la auditoría, diría lo siguiente.

El Tribunal de Cuentas --reitero lo que dije en la Cámara de Representantes-- no observa la Rendición de Cuentas. Las cuestiones que pueden despertar dudas, o afectar la confiabilidad, no tienen la materialidad suficiente como para quitarle valor al conjunto de dicha Rendición.

Además, en los hechos, la Rendición de Cuentas consta de un solo artículo, el 1º. El resto de su cuerpo está constituido por una serie de disposiciones insertadas a fin de corregir normas, pero no son la Rendición de Cuentas en sí misma.

El citado artículo 1º se basa en una sola cifra, que el Tribunal no puede sustituir, ni decir que hay que reducirla o elevarla. De ser ciertas o comprobables las informaciones del Tribunal acerca de algún contralor insuficiente o de algún rubro discutible podrían resultar en un aumento o disminución del déficit.

Pero el Tribunal no tiene los medios como para reconstruir todo el movimiento "hacendístico" del país y elaborar una nueva Rendición capaz de sustituir a la que ya ha sido sometida al análisis del Parlamento.

Los señores Legisladores tienen que interpretar que los propósitos del Tribunal de Cuentas son constructivos; que lo que se busca es llamar la atención sobre el hecho de que hay que acabar con algunas deficiencias y faltas de contralor e ir a la eliminación total de los puntos dudosos, para que la legislación que dicte el Parlamento cumpla con la verdadera finalidad --que es el norte de la acción del Tribunal-- o sea, el perfeccionamiento de la Hacienda Pública.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Agradezco mucho la información que nos ha brindado el señor Presidente del Tribunal de Cuentas.

En su presencia y en la de los señores Ministros, reiteramos la importancia que le damos al documento que ha suministrado a la Comisión para su trabajo.

Esa importancia no es solamente técnica sino que implica una independencia de criterio que es algo que constituye un elogio para el sistema institucional nacional.

Si bien en el dictamen del Tribunal la Rendición de Cuentas no se observa, la palabra es utilizada con alguna frecuencia. Por ejemplo, en el considerando Nº 11, en un tema tan importante como es el de los residuos pasivos --que seguramente nos va a insumir algún tiempo considerar porque se trata de algo que no manejamos con fluidez, por lo que vamos a pedir al equipo económico que nos explique en qué consisten esos residuos pasivos que no tienen contrapartida de acreedor-- se menciona el término "observación". Textualmente leo que, "dadas las diferencias no explicadas, ubicadas en el estado demostrativo de evolución de los residuos pasivos, el mismo merece la observación de este Tribunal".

Comprendo el alcance que el señor Presidente del Tribunal da a las palabras, según la ciencia hacendística, pero por algo es que aquí tenemos catedráticos en esa disciplina que hoy están asesorando a la Comisión. O sea que, cada palabra debe tener un valor que yo, como abogado, quizás no sepa aquilatar. Sin embargo, la realidad es que hay observaciones aunque las mismas no tiñan el juicio "in totum" del episodio gubernativo de la Rendición de Cuentas. Me parece prudente y atinado que no se haya dicho "obsérvase la Rendición de Cuentas", porque eso hubiese sido demasiado fuerte. Además, aquí estamos para que las cosas marchen bien, para que le vaya bien a la República. Si el día de mañana se supiera que la Rendición de Cuentas ha sido observada por el propio agente auditor del Estado ello representaría, para la economía nacional --que por encima de las diferencias de criterio todos debemos fortalecer-- un gran perjuicio.

Reitero que, sin lugar a dudas, hay observaciones y cuando nos internemos más en detalle y escuchemos la palabra de los Ministros y asesores, también se verá que la palabra observación se emplea con asiduidad y en temas importantes.

No sé si con la palabra del señor Presidente del Tribunal de Cuentas ha concluido la parte expositiva y cuál va a ser el trámite que se va a seguir; pero deseo señalar que luego vamos --así como otros señores Legisladores aquí presentes-- a realizar algunas preguntas sobre este tema.

SEÑOR ORTIZ.- Con carácter previo, señor Presidente, querría preguntar al Tribunal de Cuentas, qué efectos tendría la reprobación de la Rendición de Cuentas por parte del Parlamento, suponiendo que el Senado acompañara el criterio de la Cámara de Representantes. ¿Es una simple cuestión verbal? ¿Tendría alguna repercusión en la organización contable del país? ¿Supondría alguna significación con respecto al manejo de los recursos presupuestales? ¿Sería lo mismo su aprobación que la reprobación?

Digo esto porque no alcanzo a ver cuáles son los efectos de la reprobación.

SEÑOR REGA VAZQUEZ.- Hace unos momentos dije que la Rendición de Cuentas es, virtualmente, el artículo 1º y nada más. Su reprobación significaría la de toda la Rendición, porque los otros artículos, salvo alguna anexión que se ha hecho a alguno para poder atender obligaciones aún no satisfechas, que estarían incluidas en los N$ 59.000:000.000, son de poco efecto material. Ya tuvimos el ejemplo de un año en que no hubo Rendición de Cuentas y se produjo el desplazamiento de algunos pagos y se dictaron normas que permitieron ir atemperando su falta. A mi juicio, lo que realmente tiene trascendencia es el efecto que el rechazo "in totum" implica para el prestigio de la organización estatal, tanto en el campo nacional como internacional. Pero tanto el Parlamento como el Poder Ejecutivo tienen medios para poder clarificar el concepto por el cual la Rendición de Cuentas ha sido rechazada. Para llegar al rechazo de una Rendición de Cuentas, el Tribunal tendría que haber verificado una falsificación ideológica en su estructura o bien haber constatado una grave omisión de recursos o de gastos; pero eso no se ha producido. Por eso es que no ha llegado la observación a la Rendición de Cuentas. Eso, desde el punto de vista del Tribunal sería, indudablemente, de una trascendencia enorme, porque, después, tendría consecuencias sobre todas las estructuras que están ligadas dentro del contexto de la Rendición de Cuentas que ya entonces no sería, solamente, el artículo 1º. Sin embargo, también dentro de él hay hechos contables, erogaciones y recursos que están materializados y se exponen para su conocimiento y para analizar si han sido realizados de acuerdo con las normas legales, que es la principal función del Tribunal que tiene una intervención previa en esas erogaciones o contralor de recursos. El efecto interno para la administración, es muy relativo. En cambio, tiene un efecto sicológico indudablemente gravitante.

cb2

SEÑOR ORTIZ.- ¿Me permite, señor Presidente? Confieso que no sabía cuál era la diferencia entre aprobar o reprobar una Rendición de Cuentas y ahora que la conozco, advierto que es nimia o casi inexistente. Es decir, como dijo el señor Presidente del Tribunal de Cuentas, tiene un efecto sicológico y aún político; pero, desde el punto de vista del funcionamiento del Estado, no lo afecta en lo más mínimo. Si no entendí mal, en todo caso, el Parlamento tendría que proceder como en la ocasión anterior en que no se votó la Rendición de Cuentas, o sea, dictar algunas normas que permitan subsanar esa Rendición de Cuentas que no se aprobó. Fuera de eso, parecería que el Estado puede seguir navegando tranquilamente con viento en popa, sin que lo moleste en lo más mínimo en cuanto a su funcionamiento, una reprobación. Es decir, que puede seguir disponiendo de los rubros, pagando, cobrando, seguir ejerciendo los servicios y funciones, sin más que aquella condena moral, diríamos, pero, prácticamente no tiene ningún efecto. En cambio, nosotros le hemos asignado una importancia a la Rendición de Cuentas y a su aprobación por el Parlamento y ahora vemos que es un hecho del espíritu. Realmente, no sé si vale la pena todo esto que estamos haciendo, para llegar a la conclusión de que tanto da aprobarla como no. Seguramente el señor Ministro de Economía y Finanzas no lo va a decir --y seguramente no lo va a pensar-- pero en una hipótesis se podría expresar aquella frase célebre: "Ahí, me las den todas", porque esto no lo afecta para nada. Esa es la conclusión que extraigo de las palabras del señor Presidente del Tribunal de Cuentas, a menos que las haya interpretado muy erróneamente.

SEÑOR AGUIRRE.- ¿Me permite señor Presidente? Lo que quiero expresar respecto al planteo que ha realizado el señor Senador Ortiz, tiene dos aspectos: uno político y otro jurídico. Pienso que lo que ha hecho la Cámara de Representantes aunque es insólito y no tiene precedentes en los anales de la República es, efectivamente, lo que debe hacerse, a poco que se analice el problema. El Parlamento, de acuerdo con la Constitución de la República, anualmente tiene que pronunciarse sobre la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal. Debe hacerlo por ley, porque esa Rendición y ese Balance son anexos a un proyecto de ley conteniendo las modificaciones presupuestales para el ejercicio siguiente. Por supuesto, el Parlamento carece de todos los elementos técnicos en materia contable para hacer el análisis de documentos tan complejos como son los contenidos en una Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Por eso es que la Constitución de la República ha instituido un órgano independiente de contralor del manejo de la hacienda pública y de la legalidad de la actuación de la administración en materia financiera.

25 x

Es a ese asesoramiento al que debe atenerse el Parlamento para decir que sí o que no, porque es evidente que si él puede aprobar, también puede reprobar, de lo contrario, la aprobación sería automática.

¿Qué es lo que ha ocurrido? El Tribunal de Cuentas le envía su informe, su dictamen y le dice que para ese organismo la información no es confiable, que las cifras del Balance y de la Rendición de Cuentas presentadas no son confiables; no dice que son erróneas, que estén mal, sino que no posee elementos de juicio para afirmar que están bien.

Si es así, ¿el Parlamento está en condiciones de aprobarla, cuando el órgano asesor le dice que las cifras no son confiables, que tiene dudas de su veracidad?

Desde el punto de vista jurídico, creo que el artículo 1º, así fuera probatorio o reprobatorio, en su contenido dispositivo, en su efecto jurídico, se agota en sí mismo. Es una declaración que da por buena a la Rendición de Cuentas o la da por mala, y no tiene más efecto jurídico que ese.

¿Qué quiero decir al realizar esta afirmación? Que el resto de las disposiciones presupuestales, las que ya están vigentes y las que vienen en este proyecto de ley, no son afectadas por esa declaración. Las disposiciones presupuestales son autorizaciones para gastar en sueldos, en el funcionamiento administrativo del Estado y en inversiones; son autorizaciones para recaudar, es decir, para percibir impuestos. Ninguna de esas disposiciones pierde efecto ni se ven afectadas porque se repruebe la Rendición de Cuentas. De allí venía mi otra consideración que está en el plano político.

Considero que el hecho de que el Parlamento no cuente con un asesoramiento que le permita aprobar la Rendición de Cuentas, es de efecto jurídico relativo, pero de efecto político muy importante.

¿Qué quiere decir esta declaración? Que el Tribunal de Cuentas, órgano asesor del Parlamento y este mismo órgano control político del Poder Ejecutivo, consideran que el manejo de la hacienda pública por este Poder no es confiable, que los números que presenta como resultado de su gestión, no pueden aprobarse. ¿No se puede hacer eso porque se estima que la información no ha sido veraz en forma intencional

o porque ella es, simplemente, errónea? No es posible determinarlo, pero ese es el hecho.

El Ministro del ramo se encuentra con que presenta las cuentas y el Parlamento le dice que su información no es confiable, que la rechaza, que no se la aprueba.

Desde el punto de vista político, creo que esto tiene mucha más importancia que el mero hecho de que al final de un llamado a Sala sobre un tema concreto, se le diga que sus explicaciones no son satisfactorias, puesto que aquí se le dice que todo el manejo de la gestión financiera de la hacienda pública, la ejecución presupuestal de un ejercicio de acuerdo con los criterios técnicos de una auditoría llevada a cabo por especialistas en la materia realizada por el Tribunal de Cuentas, no es digna de confianza. Si yo me encontrara en lugar, no de este Ministro, sino de cualquier otro al que le ocurriera eso, me sentiría indiscutiblemente molesto, falto de respaldo y sabría lo que tendría que hacer. Pero eso es problema de sensibilidad de cada uno. Pienso que esa es la importancia política del problema, sin duda muy grande.

Le concedo una interrupción al señor Senador Forteza que hace rato la había solicitado.

SEÑOR FORTEZA.- Cuando terminó su intervención el señor Senador Ortiz, solicité una interrupción porque de las palabras del señor Presidente del Tribunal de Cuentas no saqué la conclusión de que las consecuencias de una reprobación de la Rendición de Cuentas, eran nimias; más bien creí entender todo lo contrario.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, no puedo saber qué consecuencias puede tener con el tratamiento o sin él de residuos pasivos o de financiamiento del déficit. Ese es otro tema. Lo que me pareció entender de las palabras del señor Presidente del Tribunal de Cuentas es que las consecuencias serán todo lo contrario a nimias, porque van a ser muy importantes. Yo también lo creo así.

De acuerdo con nuestro criterio, no surge, de ninguna de las expresiones vertidas en su dictamen por el Tribunal de Cuentas, que se observa la Rendición de Cuentas. Por otra parte, de las intervenciones del Presidente del Tribunal de Cuentas y de algunos de sus asesores en la Cámara de Representantes, se infiere que en los últimos tiempos se han ido

acentuando los contralores que deben aplicarse a toda la gestión de la hacienda pública. Es más; tengo entendido que en 1987 los controles fueron más eficaces que en 1986; en 1986, más que en 1985; y en 1988, más que en 1987.

Pienso que el hecho de que el Tribunal de Cuentas --lo que es absolutamente elogiable-- haya profundizado en sus funciones de auditoría, ha permitido detectar carencias de contralores. Esto no es novedad en la Administración Pública; pero ello no quiere decir que se haya observado toda una gestión financiera y que deba tener consecuencias poco menos que tremendistas, como es la desaprobación de la Rendición de Cuentas.

En ese sentido, consideramos que será importante que el Tribunal de Cuentas se pronuncie formalmente sobre algunos de estos puntos. Creo que nunca estuvo en el espíritu de ese organismo, al emitir su dictamen, que la consecuencia fuera que el Parlamento desaprobara la Rendición de Cuentas. Entonces, debido a que el Tribunal de Cuentas quiere mejorar la administración pública, la auditoría y detecta fallas en las funciones que la Constitución ha puesto en sus manos, ¿por qué no las va a hacer notar? Pero, el señor Presidente del Tribunal de Cuentas expresó: "No tienen materialidad suficiente como para afectar el todo. Es una duda en cuanto a la validez parcial del tema que se audita pero, reitero --y lo acaba de decir el señor Presidente Rega Vázquez-- no tienen materialidad suficiente como para afectar el todo". Es decir, no se observa nada: ni el monto de la Rendición de Cuentas, ni la técnica seguida. ¿Qué es lo que se hace? Hay controles que son insuficientes y algunos puntos en los cuales convendría profundizar. El Tribunal de Cuentas, en una actitud elogiable, trata de mejorar todo lo que tiene que ver con el manejo de la hacienda pública y con los contralores internos y externos correspondientes. Ese organismo ha detectado que en determinada contaduría central, correspondiente a uno de los tantos incisos del Presupuesto, hay algunas deficiencias. No podemos pedir que toda nuestra administración pública sea perfecta, pero vamos a tratar de mejorarla.

Si no estoy equivocado, es eso precisamente lo que señala el Tribunal de Cuentas. Creo que no hay relación directa entre el dictamen del Tribunal de Cuentas y lo que aprobó el Plenario de la Cámara de Representantes, al rechazar o reprobar la Rendición de Cuentas.

Se podrá admitir, si se quiere, como recurso político, pero no se puede aceptar que eso está basado, fundado o derivado del dictamen del Tribunal de Cuentas, porque él no dice eso y me atrevo a manifestar que esa no era, ni mucho menos, su intención.

mcd.3
D/520

Es por esta razón, señor Presidente, que en la sesión que el Senado realizará mañana, haremos llegar a la Mesa un pedido de informes para que el Tribunal de Cuentas se pronuncie formalmente, como Cuerpo, respecto de algunos puntos que he señalado.

Agradezco al señor Senador Aguirre que me haya permitido esta intervención, porque deseo que el señor Presidente del Tribunal de Cuentas nos aclare sus expresiones, aunque para mí fueron claras, que dieron lugar a que el señor Senador Ortiz considerara que las consecuencias de la no aprobación de la Rendición de Cuentas serían nimias. Repito que, para mí, resulta todo lo contrario.

SEÑOR AGUIRRE.- Sobre la exposición que por vía de interrupción acaba de formular el señor Senador Forteza, tengo una primera coincidencia clara y una discrepancia, que luego explicitaré.

La consecuencia es que pienso, como el señor Senador, en el sentido de que el señor Presidente del Tribunal de Cuentas no ha dicho que las consecuencias de la reprobación de la Rendición de Cuentas sean nimias. Ha expresado que desde el punto de vista político, tendrían importancia y aun repercusión en el plano internacional.

En lo que no estoy de acuerdo con el señor Senador Forteza es que se puede hacer otra cosa que no aprobar la Rendición de Cuentas, cuando el órgano asesor nos dice que las cifras no son confiables, aunque no formule una observación de carácter general a todo el proyecto.

SEÑOR ORTIZ.- ¿Me permite, señor Senador?

SEÑOR AGUIRRE.- Con mucho gusto.

SEÑOR ORTIZ.- El señor Senador Forteza ha intentado aclarar mis dudas pero, en realidad, ha derivado a otro tema: si las observaciones o las indicaciones del Tribunal de Cuentas constituían una observación o no.

Podemos estar de acuerdo en todo eso, pero el Tribunal de Cuentas lo aclarará, sobre todo si va a mediar un pedido de informes como anuncia el señor Senador Forteza.

gcq.1
D/520

Expresé que interpretaba como que las consecuencias eran nimias. El señor Senador Forteza dice que ha quedado demostrado que no lo son. Pero no sabemos cuáles son las consecuencias.

Prácticamente, el señor Ministro podrá seguir pagando sueldos, ordenando inversiones, ¿o tendrá alguna traba? Si va a hacer un préstamo internacional, ¿eso le significará un impedimento o le será indiferente? Cualquier actividad normal del Ministerio, ¿se verá impedida, demorada, por esta reprobación, o no?

Eso es lo que quiero saber; las consecuencias prácticas, no las morales, que todos avaluamos de diferente manera según nuestra sensibilidad. Pero, ¿las consecuencias prácticas son nimias? Es decir, ¿se reduce a que es lo mismo si se hubiera aprobado o no, o hay alguna traba?

SEÑOR AGUIRRE.- Reitero que, en mi concepto, desde ese punto de vista no hay consecuencias. Las disposiciones presupuestales permanecen vigentes, los créditos existentes no pierden su efectividad por el hecho de que se repruebe la Rendición de Cuentas y se podrá seguir gastando de acuerdo con las normas presupuestales, que no quedan derogadas por el hecho de que no se apruebe el proyecto. Lo que se reprueba es la ejecución presupuestal pasada y no la futura, que se podrá seguir realizando según las normas vigentes.

Lo que quiero decir es que, en mi concepto, si bien el Tribunal de Cuentas no realiza una observación genérica, o en su conjunto al total del proyecto de Rendición de Cuentas, formula --y en esto lamento discrepar con el señor Presidente del Tribunal de Cuentas-- observaciones concretas e importantes a la información presentada por el gobierno.

Me voy a remitir al propio dictamen del Tribunal de Cuentas y a sus considerandos.

Aparte de observar el "Estado Demostrativo" de evolución de los Residuos Pasivos, según lo ha señalado el señor Senador Lacalle Herrera, en el considerando undécimo, y además de advertir que el Tribunal de Cuentas no haya sido consultado como corresponde constitucionalmente, a los efectos de proyectar normas que modifican la Ley de Contabilidad y Administración Financiera, lo que es competencia privativa del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con el artículo 213 de la Constitución, como se señala en el considerando 5º) del dictamen, hay también otra observación muy importante, contenida

en el considerando decimocuarto donde se dice: "que de acuerdo a lo establecido en el Resultando 29, este Tribunal debe observar el "Estado Demostrativo de la Situación del Tesoro".

El resultando 29 contiene, de hecho, tres observaciones muy importantes, porque dice: "que efectuado el análisis del Estado Demostrativo citado precedentemente pudo determinar: -que para la conversión de las cuentas en moneda extranjera se tomó un tipo de cambio diferente al correspondiente al cierre del ejercicio;

-que tanto en lo referente al Banco de la República Oriental del Uruguay como al Banco Central del Uruguay fueron incluidas cuentas que no debieron ser tomadas y no se incluyeron otras que debieron considerarse;

-que incorpora información relativa a Residuos Pasivos y Acreedores Extrapresupuestales, que no considera confiable".

Quiere decir, en realidad, que este estado demostrativo de la situación del Tesoro si no está observado de punta a punta, lo está en aspectos muy importantes.

Además, aunque no se emplee la palabra "observación" de hecho hay tres muy importantes en los considerandos 3º), 8º) y 12).

El resultando 3º) expresa: "que los importes de Gastos de Funcionamientos e Inversiones no son homogéneas y por lo tanto no deben exhibirse acumulados (Resultando 7º);

El resultando 8º) dice: "que el tratamiento presupuestal dado a los Certificados emitidos por la Dirección General Impositiva y por el Banco de la República Oriental del Uruguay, utilizados como medio de pago, determinan la sobrevaluación de ingresos y egresos, y distorsiona la cuantificación de tributos en el conjunto de recursos. (Resultando 17).

El resultando 12) manifiesta: "que la falta de individualización por las Contadurías Centrales de algunos acreedores,

25x10

citadas en los resultandos 26), implica el incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 469 de la Ley Nº 15.903;".

En mi concepto, señor Presidente, estas son tres observaciones muy importantes que ha realizado el Tribunal de Cuentas a toda la información presentada por la Contaduría General de la Nación en esta Rendición de Cuentas.

Entonces, mi conclusión es la siguiente. No hay una observación a la Rendición de Cuentas en su conjunto, pero sí existe un conjunto de observaciones a aspectos muy importantes de la documentación presentada, que son las que determinan al Tribunal de Cuentas a realizar o estampar una conclusión de carácter final en el considerando 18, en función de la cual se dice que está afectada la confiabilidad del resultado del gobierno central.

Es por eso que se ha reprobado la Rendición de Cuentas y me gustaría si fuera posible --si esto no extiende en demasía la consideración del tema-- que el Tribunal de Cuentas se pudiera explayar no en las consideraciones de carácter general, introductorias al tema que ha realizado el señor Presidente, sino en estas observaciones concretas que ha señalado el señor Senador Lacalle Herrera y yo, porque eso es lo que nos sorprende y preocupa a los Legisladores, es decir que haya varios de los Estados Demostrativos que ha presentado el gobierno que para el Tribunal de Cuentas no son confiables o están mal realizados y presentados desde el punto de vista técnico.

SEÑOR REGA VAZQUEZ.- Habiéndose derivado en esta forma el tema de reprobación del Tribunal de Cuentas a las características particulares de cada observación, tendríamos que entrar a juzgar los hechos de cada observación.

gcq.4
D/520

25 x

El Tribunal de Cuentas no había querido puntualizar detalladamente los fundamentos que tiene para cada uno; sin embargo, puede suministrar algunas precisiones para demostrar la materialidad de la observación por un lado --si es realmente grave-- y, después, la tesitura del Tribunal de Cuentas a efectos de que se corrija lo que está equivocado y que se implante lo que no existe, a fin de que la Hacienda Pública del Uruguay sea perfeccionada.

Por lo tanto, le voy a dar la palabra al Director del Departamento VI del Tribunal de Cuentas contador Airaldi.

SEÑOR AIRALDI.- Vamos a tratar de clarificar, en primer lugar, las dudas de carácter general que se han planteado.

La Rendición de Cuentas fue confeccionada por el Poder Ejecutivo conforme a la estructura que está prescrita por el artículo 563 de la Ley Nº 15.903, con los agregados que le establece el artículo 8º de la citada norma, o sea que cumplió con las disposiciones legales.

El Tribunal de Cuentas ha analizado los estados demostrativos presentados y se ha pronunciado sobre la mayoría de los estados que componen la Rendición de Cuentas. En algunos casos se ha tenido que abstener de emitir opinión por las razones que se establecen en el propio dictamen. La opinión determinada en forma expresa no se ha podido realizar en esos casos por las circunstancias que se establecen en el propio dictamen.

De todos los estados demostrativos, el prescrito por el numeral 2 del artículo 563, con el agregado de las partidas que establece el artículo 8º de la Ley Nº 15.903, determina, en definitiva, el resultado del gobierno central --déficit-- que está exhibido en el cuadro I del Tomo I, de la documentación presentada por el Poder Ejecutivo.

Como ya se ha manifestado, el Tribunal de Cuentas ya ha establecido que existen elementos de juicio, emergentes de la auditoría practicada, que han llegado a establecer

en el considerando 18), que afectan la confiabilidad de las cifras que están establecidas en el Cuadro I que he mencionado.

De manera especial iremos haciendo la recapitulación de ese cuadro, estableciendo que en la primera parte indica los recursos con los que ha contado el Estado para hacer frente a las erogaciones correspondientes. En tal sentido existen en el dictamen del Tribunal de Cuentas resultandos que están determinando que se afecta la confiabilidad de la cifra establecida en los recursos, por lo que se indica en los resultandos 16), 17) "in fine" y 18). El resultando 16) establece que de los procedimientos de auditoría efectuados, surge:

- la inexistencia de un adecuado Sistema de Control Interno en la Dirección General Impositiva;

- la falta de control por parte de la Dirección General Impositiva de la recaudación efectuada por el Banco de la República Oriental del Uruguay como delegado de la misma;

- la falta de control por parte de la Contaduría General de la Nación sobre las informaciones que brinda la Dirección General Impositiva en relación a lo recaudado;".

Al final del considerando 17) se expresa: "Asimismo existen certificados en poder de los contribuyentes, cuyo monto es desconocido por la Dirección General Impositiva". Y el 18) manifiesta que la Contaduría General de la Nación no efectúa la conciliación de las registraciones referente a los recursos del Fondo de Inversiones del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (FIMTOP) recaudados por la Dirección General Impositiva, con las del Ministerio de Transporte y Obras Públicas".

Es decir que esos elementos están afectando la confiabilidad del importe exhibido, como recurso del ejercicio, en el Cuadro I.

También dijimos que se afecta la confiabilidad de lo que a continuación se establece como gastos de funcionamiento de inversiones. Allí, lo que está determinando un grado de falta de confiabilidad, es lo establecido en los resultandos 25 y 27.

jes.2
D/520

25 x

El resultando 25 determina que se comprobaron diferencias entre los importes de Residuos Pasivos denunciados al cierre del ejercicio 1986 y los de la apertura para 1987. Es decir, cuando se efectuó la apertura de esos mismos importes, las cifras no coincidían.

Oportunamente se solicitó información por parte de la Contaduría General de la Nación y no se pudo obtener explicación de esas diferencias, por lo menos en su totalidad.

En el resultando 27) se ubican partidas de residuos pasivos realizados sin apoyo de documentación y en algunos casos figuran bajo la denominación de "Resto del rubro". En ese sentido, la ley establece claramente que los residuos pasivos que no han sido liquidados al ciere del ejercicio o liquidados pero no pagados, deben estar estrictamente individualizados para poder ser incluidos como tales, lo que determina que se establezcan entre los compromisos del ejercicio. Por lo tanto, si no están individualizados no pueden incluirse.

Asimismo, existe un Instructivo de la Contaduría General de la Nación --que fue repartido a las contadurías centrales-- con el fin de que éstas cumplan con esa disposición. Sin embargo, de los trabajos practicados por las auditorías se encontraron muchos residuos pasivos que no tenían apoyo de documentación y que no habían sido individualizados, estando algunos, como dije, bajo la denominación de "Resto del rubro".

SEÑOR ORTIZ.- ¿Me permite una interrupción?

Vengo escuchando con atención las explicaciones del señor asesor y compruebo que en la mayor parte de los casos él se limita reproducir lo que ya dice el dictamen del Tribunal de Cuentas. En este caso en especial, ha ampliado un poco más su información, pero --y pido disculpas por mi ignorancia-- no entiendo bien cómo funcionan estos residuos pasivos. ¿Se trata de cuentas que el Estado tiene que pagar pero no las tiene exactamente determinadas o son cuentas que no ha pagado al final del ejercicio y por eso se consideran residuos?

25 x 10

SEÑOR AIRALDI.- De acuerdo con lo que dispone la propia ley, existen compromisos por parte del Ordenador competente.

A ese respecto, el artículo 469 se refiere, por un lado, a los gastos afectados --es decir, los compromisos tomados-- y no liquidados al cierre del ejercicio, o sea, que son aquellos que no han recibido la liquidación pero que sí tienen la obligación de ser atendidos por el Estado.

El segundo término, se refiere a gastos que ya han sido liquidados pero no incluidos en la orden de pago --que es otro proceso sucesivo a la liquidación y con fecha de cierre del ejercicio-- los que constituirán residuos pasivos y se determinarán en una forma que permita individualizar al acreedor.

O sea que si no se da esa situación que reseñé y no está individualizado, por consecuencia, el acreedor, no se configura la existencia del residuo pasivo.

SEÑOR ORTIZ.- No llego a entender dónde surge la suma de residuos pasivos, máxime si tenemos en cuenta que el Poder Ejecutivo no establece con precisión cuáles son las cuentas que aún tiene y que no han sido liquidadas y cuáles liquidadas, pero no pagadas. ¿Es una suma fijada arbitrariamente? ¿De dónde sale esa cantidad si no se tiene detalle de ella?

SEÑOR AIRALDI.- Justamente, ese es el defecto que estamos señalando, es decir, el no cumplimiento de lo que dispone el artículo 469.

Al no individualizarse al acreedor, basado en una documentación que surge de todo el proceso del gasto correspondiente, lo que ha sucedido es que en esos residuos pasivos se ha incluido una especie de bolsones, que la Unidad Ejecutora ha denominado "Resto del rubro". De modo que al no constituirse en residuos pasivos, no pueden estar incluidos dentro de los compromisos del ejercicio.

Se trata de economías de gastos que no se han materializado. Por lo tanto reitero, deben quedar como economías en el rubro. Eso está determinando que el problema de la confiabilidad no va ser que el déficit exhibido sea mayor o menor, porque en este caso, la no inclusión de esas partidas, lo estaría rebajando. Evidentemente, habría una economía porque los compromisos serían menos de los que realmente han sido exhibidos.

Pero, fundamentalmente, el defecto es que no se ha cumplido con la disposición legal, la que precisa que los gastos deben ser individualizados. En realidad, lo que sucede es que se está extendiendo el ejercicio --o sea, que se va más allá de los doce meses-- a efectos de que no quede ninguna cuenta pendiente. Es así que se compromete el rubro en esa proporción, o bolsones a que hacía mención y se lo hace por intermedio de lo que se denomina "Resto del rubro".

Las Unidades Ejecutoras han realizado auditorías y confeccionado actas frente a los responsables de esa información. Como dije, se está violando lo dispuesto en el Instructivo de la propia Contaduría General de la Nación, el que obliga a que todos los residuos pasivos estén perfectamente individualizados.

Como caso típico, podemos decir que los residuos pasivos exhibidos por un inciso implican la suma de algo más de nuevos pesos 748:000.000 y aquello que no está individualizado --lo que es llamado "Resto del rubro"-- alcanza a la suma de N$ 227:763.000, o sea, que es prácticamente el 30 % del total de los residuos pasivos que no están individualizados y que, por tanto, no constituyen tales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permiten, quisiera poner en conocimiento de la Comisión que un órgano de prensa ha solicitado autorización para tomar algunas fotografías de la sesión. Si la Comisión no tiene inconveniente daríamos autorización a esos efectos.

SEÑOR ORTIZ.- De la explicación prolija brindada por el señor asesor y si no interpreto mal, hay residuos pasivos que son propiamente tales, pero hay otros que no son tales, sino simplemente sobrantes del rubro.

Ruego que se me disculpe la insistencia, pero sucede que en esta materia sé muy poco, el residuo pasivo es una

carga, una deuda, que tiene el Estado y el sobrante de un rubro vendría a ser un crédito, es decir, algo que el Estado no ha gastado y que tiene a su favor, por ejemplo, si tenía un rubro de N$ 100:000.000 y gastó N$ 80:000.000.

Entonces, a mi juicio, se trata de dos cantidades heterogéneas --muy distinto a lo que nos enseñaban en el colegio, en cuanto a que las sumas deben ser de elementos homogeneos-- ya que se están sumando las deudas del Estado con los créditos.

Por supuesto que esto debe tener una explicación sencilla, pero aparte de ello, la cifra que aparece en el cuadro I con respecto al déficit de cerca de N$ 59:000.000 podría no ser exacta, o ser inferior o superior según lo que apareciera luego en ese bolsón.

Si como residuo pasivo de una entidad ejecutora se nos envían N$ 100:000.000 y una vez analizado prolijamente resulta que, en realidad, no se trataba de esa cifra, sino de N$ 40:000.000, el déficit total sería menor.

Por el contrario, si se tratara de una cifra de más de N$ 100:000.000, el déficit sería mayor. Entonces, ello significa que nosotros en este momento no podemos estar absolutamente seguros de que el déficit del Gobierno Central ascienda a N$ 59:000.000; deberíamos tener una información posterior.

Si el ejercicio termina el 31 de diciembre, ¿durante cuánto tiempo se permanece en la incertidumbre?; ¿cuánto tiempo se demora en determinar prolijamente, acreedor por acreedor, deuda por deuda y rubro por rubro? Supongo que se demorará hasta el 15 o el 20 de enero, aunque quizás se llegue hasta el mes de marzo.

Entonces, el ejercicio fijado en el calendario no concide con el real.

Pido disculpas por estas interrogantes, pero confieso que estoy bastante confundido.

SEÑOR FORTEZA.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR AIRALDI.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

D.520
bz.2

SEÑOR FORTEZA.- Deseo preguntar, desde el punto de vista estrictamente técnico, si esta situación podría haberse dado hace diez, quince o veinticinco años, o inclusive, el año pasado. Según lo que entiendo en cuanto a todo este problema, el mismo va surgiendo porque el Tribunal de Cuentas --cumpliendo con su función-- cada vez se inmiscuye más en la auditoría. A su vez, las distintas reparticiones del Ministerio de Economía y Finanzas que manejan la hacienda pública, van perfeccionando cada vez más los sistemas de contralor interno. Deseo que se me conteste desde el punto de vista técnico si esta situación pudo haberse planteado, por ejemplo en 1965 o en 1968.

SEÑOR ORTIZ.- A los efectos de ver si los pecados pasados absuelven el pecado presente.

SEÑOR FORTEZA.- No, señor Senador. Para ver si no nos estamos ahogando en un vaso de agua, o si lo que son defectos naturales del manejo de la hacienda pública y, sobre todo, de la Rendición de Cuentas, pudieran en definitiva, ameritar una reprobación por parte del Parlamento. Aclaro que estoy hablando desde el punto de vista técnico y no político, ya que eso podríamos considerarlo posteriormente.

Se nos ha dicho que el Tribunal de Cuentas cada vez acentúa más su contralor y a la vez la Administración, que está sometida a la auditoría del Tribunal de Cuentas, está dando lo mejor para perfeccionarse. Si no me equivoco, estos problemas que hoy estamos considerando obedecen, a que cada vez se van mejorando los controles y quizás esta misma situación podría haberse suscitado hace diez, quince o veinticinco años. Sin embargo, ni hace veinticinco años, ni el año pasado pensábamos en reprobar la Rendición de Cuentas.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR AIRALDI.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Creo que el camino que mejor puede ilustrarnos es el de profundizar el informe que tenemos en nuestras manos. De todos modos, el señor Senador Forteza ha hecho una observación que no debemos compartir. De acuerdo con la pregunta por él formulada --aunque también ha realizado afirmaciones-- esto proviene de un afinamiento técnico del Tribunal de Cuentas y de una complejidad creciente en la Administración. Inclusive, el señor Senador Forteza ha anunciado que va a solicitar un nuevo dictamen del Tribunal de Cuentas, mediante un pedido de informes. No obstante,

el Tribunal de Cuentas ha informado de tal forma que no creo que la semana entrante pueda contestar de modo diverso. Pero esto lo veremos luego de que el señor Senador Forteza ponga en marcha el mecanismo previsto en el artículo 118 de la Constitución de la República. Por supuesto que no puedo presumir la intención, pero si el señor Sendor va hacer un pedido de informes, ello seguramente obedece a que no comparte estos resultados. En consecuencia, tendremos dos informes del Tribunal de Cuentas y sé perfectamente --dada la seriedad de sus integrantes-- que en lo sustancial --donde dijo que no eran confiables-- seguirá sustentando su posición.

En cuanto a la complejidad de la Administración y la mejora de los controles, el establecer un tipo de cambio distinto para evaluar en moneda nacional una obligación del Estado, no implica mayor complejidad. Es un error importante dada la desvalorización creciente de la moneda y eso se reitera dos y tres veces. El no incluir determinadas partidas en un rubro no implica que la Administración se haya vuelto más compleja. Los puntos criticados por el Tribunal de Cuentas son importantes y no hacen a una complejidad. Es decir que no se trata de que no se llegó a décimas de milímetros de cálculo por una computadora, sino que ese tipo de cosas son comunes en una administración normal. Simplemente, que esta vez se ha detectado el problema y se lo ha puesto de manifiesto. Lo importante del dictamen del Tribunal de Cuentas es su propia existencia y el solo hecho de que haya sido emitido en estos términos. El Tribunal no podría haber hecho otra cosa, así como tampoco puede establecerse una suerte de solidaridad en la tecnificación. El Tribunal es asesor del Parlamento y ha detectado estas circunstancias que no son de técnica difícil, sino que simplemente se trata de poner el dólar a cierto valor cuando se sabe que debe ponerse en un guarismo y no en el otro. Posteriormente solicitaremos a los señores asesores que profundicen en la materia impositiva, en la que se sabe que muchas veces no hay control.

Si bien no debemos ahogarnos en un vaso de agua , como dice el señor Senador Forteza, tampoco creemos estar aquí ante un mero accidente de tecnificación mutua. Por primera vez en la historia del país nos encontramos ante la circunstancia de que no vamos a aprobar las cuentas del Gobierno.

SEÑOR FORTEZA. ¿Me permite una interrupción?

D.520
bz.4

25x1

SEÑOR AIRALDI.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR FORTEZA.- Hay un punto que el señor Senador Lacalle Herrera ha reiterado, que tiene que ver con la cotización del tipo de cambio.

Creo que ese tema fue suficientemente aclarado por los miembros del equipo económico en oportunidad de haber sido planteado en la Cámara de Representantes.

Se señalaba, por parte del equipo económico, que no se tomaba el tipo de cambio del final del ejercicio, sino -y esto parece lo lógico- el de la fecha en que se extinguió la obligación, precisamente por la variación de aquél.

Entonces, hubo obligaciones en moneda extranjera que fueron canceladas o pagadas, de alguna manera, antes del término del ejercicio.

Si se tomara el tipo de cambio correspondiente al cierre del ejercicio, se le estaría pidiendo al Parlamento que aprobara una cantidad mayor que la que efectivamente se pagó.

Pensemos en el siguiente ejemplo. Supongamos que se hicieron los pagos correspondientes cuando el tipo de cambio estaba a 200, pero en el caso de aplicarse la norma del cierre del ejercicio para esa obligación en moneda extranjera, que ya se pagó, si en ese momento el tipo de cambio está a 250, se alcanzarían cifras mayores que las que en definitiva pagó la Administración Central.

En consecuencia, o existe una diferencia de criterios o se cometió un error --cosa que no sería ningún pecado-- por parte del Tribunal de Cuentas.

A mi juicio, todos estos temas podrán ser perfectamente dilucidados cuando contemos, en esta misma sesión, con la presencia de los miembros del equipo económico.

SEÑOR AIRALDI.- Con respecto al punto que plantea el señor Senador Forteza, posteriormente aclararemos cuál fue el espíritu del dictamen del Tribunal.

D.520
bz.5

25x10

Voy a continuar ahora tratando de contestar la inquietud del señor Senador Ortiz con respecto al problema de los Residuos Pasivos. Estos son gastos comprometidos en un ejercicio y que quedaron sin pagar por las razones que ya señalé y que se relacionan con lo que establece el artículo 469 de la Ley de Ordenamiento Financiero; deben ser individualizados, excepto en el caso de los sueldos. Estos se individualizan por unidad ejecutora.

En cuanto a los demás gastos, los Residuos Pasivos deben individualizarse específicamente por el acreedor cuyo crédito quedó pendiente de cobro, en base al compromiso asumido por el Estado.

El hecho de no individualizar, de incluir algo por las dudas de que aparezca algún gasto que se olvidó registrar e incorporarlo como resto de rubro, es una técnica que no corresponde.

Con respecto a la pregunta del señor Senador Forteza, en cuanto a si esto ocurría antes o no, debo decir que es posible que sí. Pero la propia Contaduría General de la Nación estableció, para el año pasado, un instructivo --el Nº 13-- que obliga a las contadurías centrales a relacionar los Residuos Pasivos en una forma que permita su individualización. Es posible que en otros años no se procediera así; pero en este caso se está violando, además de la ley, una disposición expresa de la Contaduría General de la Nación. El Tribunal había hecho algunas puntualizaciones con respecto a dictámenes anteriores. Pensamos que la Contaduría General de la Nación, con muy buen criterio, tratando de mejorar en todo lo posible esa parte de la Administración, ha emitido ese instructivo para que sea cumplido estrictamente por las contadurías centrales.

El Residuo Pasivo está incluido dentro de los compromisos del ejercicio. Son gastos afectados y no liquidados, o liquidados y no incluidos en órdenes de pago. Pero si no se produjo el gasto, no es posible señalar lo que resta del rubro como si se hubiera comprometido, cuando eso no surge de ninguna documentación que lo respalde. De esa manera, se afecta la cifra de los compromisos y, en definitiva, el resultado final.

Probablemente, en el transcurso del ejercicio siguiente, si no aparecen --y no van a aparecer-- gastos que puedan haber sido omitidos o que no hayan seguido el proceso corres-

pondiente, los Residuos Pasivos que fueron reservados no se van a utilizar. Pero debían haber sido tomados como economía del ejercicio que fue rendido.

SEÑOR ORTIZ.- Me ha quedado perfectamente claro cuál es la instrumentación de todo este asunto de los Residuos Pasivos.

Cuando los Legisladores estamos frente a una Rendición de Cuentas, si ésta no nos satisface o si le encontramos defectos o irregularidades, tenemos la posibilidad de llamar al Ministro, de censurarlo. Pero, ¿qué ocurre cuando se trata del incumplimiento de oficinas públicas? La Contaduría General de la Nación, en su instructivo Nº 13, ha establecido perfectamente el procedimiento, ajustado a las normas que el Tribunal comparte. Pero resulta que son varias las unidades ejecutoras que no cumplen. No vamos a interpelar al Ministro --por lo menos no es mi ánimo-- porque determinada oficina no cumplió con el instructivo Nº 13. Nosotros no lo hacemos pero, ¿el Ministro "da un tirón de orejas" a esa oficina o es lo mismo que el instructivo se cumpla o no? ¿El incumplimiento tiene alguna consecuencia o es una cuenta más en el largo rosario de los problemas burocráticos del país?

SEÑOR AIRALDI.- El problema radica en que se afecta la confiabilidad del resultado. Además, en el propio dictamen del Tribunal, se le hace un llamado de atención a la propia Contaduría General de la Nación en el sentido de que debe incentivar los controles que prescribe el artículo 549 de la Ley de Ordenamiento Financiero, haciéndose referencia a varios resultandos, entre los cuales está incluido el de los Residuos Pasivos.

De cualquier manera, el Tribunal de Cuentas ha previsto reuniones con la Contaduría, a los efectos de señalarle expresamente que si emite instructivos son para que estos se cumplan.

Evidentemente, no se trata de llamar a los responsables pues esa tarea le compete pura y exclusivamente a la Contaduría General de la Nación, de acuerdo con lo que expresa el artículo 549, que se refiere a la supervisión que debe realizar respecto de las Contadurías Centrales.

Por otra parte, voy a realizar una aclaración respecto al problema del tipo de cambio que le había prometido al señor Senador Forteza. Este problema es otro de los elementos que afectan la confiabilidad de las cifras finales. En el tomo I, luego de los recursos, erogaciones y gastos de fun-

cionamiento e inversiones del ejercicio, figuran otras partidas denominadas "otras erogaciones", que incluyen conceptos establecidos en el artículo 8º de la Ley Nº 15.913. Esos son créditos no financiados de acreedores contra el Estado, es decir, créditos que no tenían partida presupuestal y que fueron gastados por el Estado. Evidentemente, por medio de esta ley debe crearse la asignación correspondiente.

Entonces, dado que se trata de acreedores, los gastos --por estar pendientes de pago-- no pueden figurar con un tipo de cambio anterior al del cierre del ejercicio; por lo menos, debería ser el mismo del cierre del ejercicio. Además, todos los estados se realizan a una fecha determinada: el 31 de diciembre. Por ello, para las partidas en moneda extranjera se debe tomar el tipo de cambio vigente al 31 de diciembre.

En la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes --lamentablemente, en esa oportunidad no tuvimos ocasión de responder al respecto-- se habló de que tratándose de partidas que ya fueron abonadas, no se podía reponer una cifra en moneda extranjera a un tipo de cambio mayor que el gasto que se había realizado. Ahora bien; de acuerdo con lo que pudo constatar el equipo de Auditoría en la Contaduría General de la Nación y con el nombre de la erogación, que se denomina "créditos no financiados de acreedores contra el Estado", estas partidas no pudieron haber sido pagadas antes del 31 de diciembre o, por lo menos, no debieron haber sido abonadas antes de esa fecha. Por lo tanto, debió tomarse el tipo de cambio vigente a esa fecha.

Como es natural, no se puede prever a qué tipo de cambio se van a abonar esos gastos. Por eso es que decimos que debe tomarse el del cierre del ejercicio. Sin embargo, si esas partidas hubieran sido pagadas antes del cierre del ejercicio, se habría violado la disposición en dos aspectos: por un lado, por el hecho de haberse realizado un gasto que no tenía crédito presupuestal y, por otro, por haber sido abonado e incluido como una partida de acreedores contra el Estado.

SEÑOR FORTEZA.- Aun corriendo el riesgo de aburrir a la Comisión, me voy a permitir leer el Acta Nº 84 de la sesión del 1º de agosto de 1988 de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes, en la que estuvieron presentes el señor Contador General de la Nación y el señor Director de Planeamiento y Presupuesto. En las páginas 21 y 22 de la versión taquigráfica, refiriéndose al Resultando 11 y

a los créditos no financiados de acreedores contra el Estado, expresó el señor Umansky: "Cabe manifestar que la Contaduría General de la Nación utiliza como criterio general la conversión al tipo de cambio del cierre del ejercicio de aquellas partidas en moneda extranjera que integran los créditos no financiados de acreedores contra el Estado. No obstante, existen situaciones particulares que obligan a apartarse del criterio general. Así ocurre, por ejemplo, cuando se ha librado un anticipo de Tesorería dispuesto por el Poder Ejecutivo mediante la correspondiente resolución, a efectos de adelantar el pago de dicha deuda. En esas circunstancias, corresponde utilizar el tipo de cambio vigente al momento de librar la correspondiente orden de entrega, como se realiza con cualquier erogación en moneda extranjera, tal cual lo establece la normativa legal vigente".

Más adelante, tratando de dar un ejemplo, el señor Director de Planeamiento y Presupuesto agrega: "Se trata de la siguiente situación. Una persona a la que corresponde pagar U$S 10 a mediados de año, cuando el dólar está a N$ 220, se le deben dar N$ 2.200. Supongamos que a fin de año el dólar está a N$ 260. Ya no tiene sentido computar esa partida a N$ 2.600, cuando ya se le pagó N$ 2.200, con lo que quedó agotada la obligación. Es esa la situación que exponía el señor Contador General de la Nación. Si se computara por N$ 2.600, aparecería una deuda con nadie, porque nadie es acreedor por N$ 400, y no habría obligación de pagarla porque ya se habría pagado al tipo de cambio de otro momento".

Esta es la razón por la que me permití hacer la observación cuando se mencionó este tema en Sala.

SEÑOR AIRALDI.- Quiero aclarar al señor Senador Forteza que en esa oportunidad no teníamos nuestros papeles de trabajo.

Vuelvo a reiterar que si esas partidas hubieran sido pagadas anteriormente, tal como se menciona en la versión taquigráfica a que hizo alusión el señor Senador, no deberían haber sido incluidas dentro de los créditos no financiados de acreedores contra el Estado, sino que deberían figurar en partidas a regularizar en el ejercicio corriente. Ese es otro concepto diferente en el que se incluyen partidas abonadas con anticipos de Tesorería o utilizando fondos extrapresupuestales, etc.

En el caso de los créditos no financiados de acreedores contra el Estado el propio concepto está estableciendo que son, precisamente, acreedores y, por lo tanto, no fueron abonados ni siquiera con anticipo de Tesorería. De haber sido así estarían mal incluidos dentro del concepto de créditos no financiados. De lo contrario deberían haber estado en partidas a regularizar en el Ejercicio corriente.

SEÑOR FORTEZA.- El señor asesor del Tribunal de Cuentas hace, digamos, una observación de tipo estrictamente técnico y señala que no deberían estar incluidos dentro de los créditos no financiados de acreedores contra el Estado sino que deberían estarlo en partidas a regularizar. Este es un criterio técnico pero, lo que quiero precisar que en ese caso el resultado de las cifras no variaría en lo más mínimo.

SEÑOR AIRALDI.- Lo que ocurre es que teniendo los papeles de trabajo a la vista pudimos comprobar que no era esa la situación. Es decir que no era un pago realizado con anticipo de Tesorería. Queremos dejar en claro que entendemos que no se nos quiso decir una cosa por otra, sino que al no contar con los elementos de trabajo a mano, no se puede determinar con precisión cuál es la situación. Creemos que esto fue lo que pudo haberle sucedido al señor Contador General de la Nación y como nosotros estábamos en la misma situación no pudimos contestar en su oportunidad. Ahora, con los datos en nuestro poder tenemos la tranquilidad de decirles que si se había mencionado esa circunstancia era porque habíamos evaluado cuál era la real situación, que no era, precisamente, la que se detalla en el acta del 1º de agosto, a que hacía referencia el señor Senador Forteza.

SEÑOR FORTEZA.- Confieso que no entendí la última parte de la explicación que brindó el señor asesor.

Parecería que la objeción del Tribunal de Cuentas a esos adelantos que se pagaron en moneda extranjera --y que se determinan en función de otro tipo de cambio que no es el del fin del Ejercicio-- no deberían haber sido incluidos dentro de créditos no financiados de acreedores contra el Estado, sino, en partidas a regularizar.

Eso es lo que entendí de la explicación dada por el señor asesor.

25 x 10

Lo que señalaba es que ese era el criterio técnico, pero que la cifra no se ve afectada; no hay posibilidad de que la misma se vea afectada estando incluida, en uno y otro criterio.

La cifra, que según el Tribunal de Cuentas, tendría que haber incluido en partidas a regularizar, deberían haber sido tomadas al tipo de cambio en la fecha en que efectivamente fue pagada la obligación. Por lo tanto, no puede haber diferencia de cifra en ese aspecto.

SEÑOR AIRALDI.- Quizás no fui lo suficientemente claro y por ello fue que el señor Senador no me comprendió bien.

Repito que estas partidas no habían sido abonadas aún al cierre del Ejercicio. Eso fue constatado. También señalé que de haber sido abonadas estaban mal clasificadas, ya que deberían haber figurado en partidas a regularizar. Como no habían sido abonadas, debieron ser incluidas al tipo de cambio N$ 281 por dólar.

Vuelvo a repetir que ello pudo haber sido un error al no tener los papeles de trabajo a su alcance como tampoco los teníamos nosotros. Por lo tanto lo mencionó como una probabilidad de que así hubiera ocurrido. En consecuencia, nosotros constatamos de que realmente no habían sido abonadas y que por ello estaban bien incluidas en créditos no financiados de acreedores contra el Estado, pero mal tomado el tipo de cambio.

SEÑOR FORTEZA.- Quiere decir que el Tribunal de Cuentas o sus asesores habrían constatado que el señor Umansky cometió un error cuando señaló que existían situaciones particulares que obligaban a apartarse del criterio general y que así ocurre, por ejemplo, cuando se ha librado un anticipo de Tesorería dispuesto por el Poder Ejecutivo mediante la correspondiente resolución.

Si no le entendí mal al señor asesor, ellos han contestado que no hubo anticipo de Tesorería porque no medió la resolución del Poder Ejecutivo, ni se adelantó el pago de ninguna deuda.

SEÑOR AIRALDI.- En el caso específico que estamos mencionando no ocurrió así. Puede haberse dado en otros casos de anticipo de Tesorería ya que es una práctica habitual.

ad.2
D/520

25 x 10

Dentro de las otras erogaciones existe el concepto de partidas a regularizar del Ejercicio corriente que son, justamente aquellas que ya fueron pagadas y que en la oportunidad se solicitó la financiación a efectos de regularizar su imputación.

En este caso también tenemos un problema de cotización de la moneda, porque --tal como lo explicaba con anterioridad-- es imposible determinar al 31 de diciembre --fecha de cierre del Ejercicio-- a qué tipo de cambio van a ser regularizadas esas partidas. Por lo tanto la cotización debe ser, en este caso, igual o menor que la correspondiente al 31 de diciembre. Es decir, menor si se trata de partidas que fueron abonadas antes de esa fecha e igual si las partidas no se han abonado, puesto que el valor de la moneda debe corresponder al momento en que fue efectivizado el pago. Al respecto tenemos ejemplos de partidas que fueron tomadas a N$ 317 el dólar, cifra que es superior al tipo de cambio que existía al 31 de diciembre, por lo que aquí se evidencian errores en el cálculo de esas partidas. También se hizo mención en los resultandos a partidas que pudieron haber sido previstas oportunamente para evitar tener que ser tomadas dentro de otras erogaciones, es decir, evitar su regularización posterior. Estas partidas se vienen reiterando en otros Ejercicios anteriores y el Tribunal lo ha señalado en su oportunidad. Por lo tanto deberían tener su financiación correspondiente en las Rendiciones de Cuentas o Presupuestos anteriores y no ser incluidas dentro de otras erogaciones.

SEÑOR CIGLIUTI.- Hemos escuchado atentamente al Tribunal de Cuentas, por intermedio de su señor Presidente y del contador Airaldi; los señores Senadores han formulado las preguntas y discutido los puntos que han creído necesario aclarar y, por lo tanto, considero llegado el momento de recibir al señor Ministro y asesores según lo resuelto por la Comisión el día viernes de la semana pasada. Si hubiesen más preguntas que formular al Tribunal de Cuentas, entonces aplazaría mi moción hasta que las mismas hayan sido planteadas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa está en contacto a los efectos de informarse con respecto a la llegada de los señores miembros del equipo económico. Ya se encuentran en antesalas algunos señores asesores; estamos a la espera del resto de los integrantes e inmediatamente daremos cuenta a la Comisión a efectos de que la misma resuelva el criterio a adoptar.

25 x

SEÑOR AGUIRRE.- Quisiera formular solamente dos preguntas concretas al Tribunal de Cuentas y a sus asesores.

En el Resultando 13 se expresan conceptos que no alcanzo a comprender claramente. Se trata de una de las situaciones determinantes que, finalmente, establecen que está afectada la confiabilidad del resultado general del Gobierno Central. Se dice que existen partidas para ser financiadas con cargo al déficit, que no han sido incluidas en los créditos no financiados de acreedores contra el Estado ni en las partidas a regularizar ejercicios corrientes ni en las partidas a regularizar de ejercicios anteriores.

Si deben ser financiadas con cargo al déficit, quiere decir, en principio, que se gastó. Cuando se habla de partidas, se hace referencia a determinados gastos que no están incluidos en ninguno de los rubros en que aparentemente debieran estarlo.

En consecuencia, pregunto si ese concepto es exacto y si han sido incluidas en algún lado. Es decir, dónde están esas partidas a las cuales se hace referencia.

Con respecto al Resultando 16, en el cual aparece algo particularmente grave, se dice que no existe un adecuado sistema de control interno en la Dirección General Impositiva, porque no controla la recaudación efectuada por el Banco de la República, en su carácter de delegado de la Dirección General Impositiva.

Además, se hace referencia al hecho de que la Contaduría General de la Nación no controla las informaciones que brinda la Dirección General Impositiva en relación a lo recaudado. Si todo esto es así, ¿cómo se puede confiar en la exactitud de las cifras que se brindan por concepto de recaudación?

Como se puede apreciar existe una falta de contralor general: contralor interno en la Dirección General Impositiva y, a su vez, contralor externo de ésta sobre el Banco de la República y, también, contralor externo de la Contaduría General de la Nación sobre la Dirección General Impositiva.

SEÑOR AIRALDI.- Con respecto a la primera pregunta formulada por el señor Senador Aguirre, debo manifestar que, naturalmente, que la Auditoría ha trabajado en los distintos incisos, en la Contaduría General de la Nación, y también lo ha hecho

con sus propios elementos internos que corresponden a expedientes que llegan al Tribunal de Cuentas.

El Resultando 13, a que hacía referencia el señor Senador Aguirre, hace alusión a la existencia de partidas que no tienen crédito presupuestal, que mencionamos anteriormente que corresponden al Ejercicio 86-87 y anteriores y que puede o no estar pagada la inclusión en que se hallan categorizadas. El Tribunal certifica las partidas que deben ser incluidas en el déficit, que más tarde se categorizan en esas otras erogaciones. Estas partidas no se encuentran incluidas en la Rendición de Cuentas.

En tal sentido, las no incluidas, que corresponden a una enorme cantidad de expedientes, son del orden de los N$ 32:700.000.

Además, el hecho de que existan partidas no financiadas se afirma por lo siguiente. En la propia Rendición de Cuentas aparece el cuadro 2.37 que hace referencia a las partidas a regularizar de ejercicios anteriores, por N$ 148:000.000, que debieron haber sido incluidas en la Rendición de Cuentas del Ejercicio 1985-1986. Además, por el hecho de que las partidas a regularizar en el ejercicio corriente que es el cuadro 2.36 se financian gastos que corresponden a ejercicios anteriores como los de 1983, 1984 y 1986 y porque en los créditos no financiados de acreedores contra el Estado, figuran partidas que datan del Ejercicio 1980. Solamente el Inciso 21 referido a Subsidios y Subvenciones, presenta partidas que corresponden al Ejercicio 1987 cuyo monto representa el 11% del total de las partidas a financiar.

Todo esto está dando la pauta de que existen otras partidas que no han sido incluidas y no sabemos dónde están ubicadas. Al salir del Tribunal de Cuentas han ido a sus respectivos incisos y unidades, que deben ser centralizadas en la Contaduría General de la Nación para ser incluidas dentro del déficit.

SEÑOR AGUIRRE.- Si no comprendí mal al señor contador Airaldi, lo que él ha expresado significa que existen partidas, que surgen de diversos expedientes que han sido examinados por el Tribunal de Cuentas por un monto total de N$ 32:700.000 que deberían estar incluidos en el déficit y, sin embargo, no lo están. Quiere decir que el déficit sería mayor en esa cantidad.

SEÑOR AIRALDI.- Eso es así. Se trata de partidas que deberían incluirse en otras erogaciones.

Cuando el señor Senador Ortiz consultó al Tribunal de Cuentas respecto al problema de los residuos pasivos que estarían sobrevaluando el déficit, por el hecho de estar aumentando un déficit que realmente no es, en este caso la no inclusión de estas partidas está disminuyendo el déficit en esa cantidad.

Con respecto a la segunda pregunta formulada por el señor Senador Aguirre, sería conveniente que el señor contador Rodríguez Siri hiciera uso de la palabra.

SEÑOR RODRIGUEZ SIRI.- Cuando nos referimos a la existencia de un adecuado sistema de control interno en la Dirección General Impositiva, dijimos que el relevamiento del marco legal del decreto 238/86, nos encontramos con el hecho de que la Dirección de Administración debería controlar la recaudación hecha por parte de la Dirección de Recaudación.

A su vez, esta última, tendría que controlar la recaudación que efectúa el Bando de la República Oriental del Uruguay de los recursos que percibe y que son de competencia de la Dirección General Impositiva. En la práctica esto no se cumple dado que la Dirección de Administración durante el Ejercicio 1987 controla solamente la percepción de los contribuyentes clasificados en el grupo de pequeños contribuyentes y los clasificados como SEDE y CODECO, que son la mayoría, no son controlados por la Dirección de Administración. Esto es con respecto al control previo de los recursos.

En relación al control concomitante de los recursos, pudimos constatar el trabajo de Auditoría realizado por la Dirección General Impositiva en el sentido de que el último arqueo que se llevó a cabo por parte de una dependencia exterior a la Dirección de Recaudación, data del año 1986. Si nos basamos en el principio de oposición de intereses, tenemos que entender que la Dirección de Recaudación debe estar supervisada por otra dependencia llámase Dirección o dependencia de Staff, encontrándose por encima la Dirección General controlando la recaudación que efectúa la Dirección de Recaudación.

Con respecto a la tercera clase de control posterior al del gasto, nosotros decimos que la Dirección de Recaudación envía a la Dirección de Administración las relaciones de lo que hace diariamente, pero ésta no controla que esa información se ajuste a la información que proporciona.

Las mismas salvedades que establecemos en este momento con respecto a los controles que hay dentro de la Dirección General Impositiva --esto lo hemos constatado-- es que tampoco la Contaduría controla la información que le suministra la Dirección de Administración de la DGI, como aparece en el formulario 4/303.

Pienso que de lo expresado se puede establecer que si bien existen algunos controles en la DGI, puntuales en cada una de las Direcciones, no se cumple con principios de auditoría generalmente aceptados, los cuales estipularían que deberían existir elementales controles que aseguren al auditor las mínimas garantías de las cifras que se dan en estos documentos.

SEÑOR AGUIRRE.- Voy a formular una última pregunta.

En el Resultando 17 se establecen dos observaciones distintas. Por un lado se dice que tanto la DGI como el Banco de la República emiten certificados que los contribuyentes utilizan como medios de pago, no obstante lo cual éstos no se deducen de la recaudación bruta sino que se incluyen presupuestalmente como gastos de funcionamiento en el inciso 24. Interpreto --quizá esté equivocado-- que esto no determina un error en la cuantificación del déficit sino que es un error de concepto en la ubicación contable de estos certificados. En lugar de rebajarse la recaudación bruta, lo cual determinaría un menor ingreso, se incluyen dentro de los gastos en el ítem correspondiente a diversos créditos. Es decir que en lugar de rebajar ingresos se aumentan gastos. En el balance entre unos y otros, el resultado sería el mismo. Pero luego se dice que existen certificados en poder de los contribuyentes cuyo monto es desconocido por la DGI. En lo que respecta a los que emite la DGI, no parecería comprensible cómo la Dirección General Impositiva desconoce su monto. Pero si se tratara de los del Banco de la República ello sí sería comprensible.

Lo que yo pregunto es lo siguiente. Si se desconoce el monto de esos certificados y por lo tanto no se rebajan de la recaudación bruta, ¿esto significa sí que se está

estimando en más la recaudación de lo que es realmente?

SEÑOR APARICIO.- En relación a la consulta relativa a los certificados de crédito, la parte medular del Resultando 17, en opinión del Tribunal, está al final, donde dice que existen certificados en poder del contribuyente cuyo monto es desconocido por la DGI.

La situación que se da con los certificados en cuanto a la registración, es la siguiente. Los certificados se incluyen como recursos pero también se incorporan como gastos a través del inciso 24. Esa situación es perfectible. Igualmente, podría haberse salvado, si acompañando el estado de situación se dijera: aparte de esos recursos existen en poder de la población certificados emitidos y no retornados por un monto de tantos millones de pesos. Pero la situación en que se encontró el trabajo, es que al 31 de diciembre de 1987, no se nos pudo decir cuál era la cantidad de certificados emitidos y no retornados.

Por lo tanto, el punto principal de este resultando está en la parte final. Hay certificados circulando pero no se nos puede decir el monto que estaba en esas condiciones al 31 de diciembre.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa debe informar a la Comisión que, de acuerdo al plan de trabajo establecido, el Tribunal de Cuentas fue citado para las 15 horas y el equipo económico del Poder Ejecutivo para la hora 17. Se encuentran en antesala los representantes del Poder Ejecutivo. En consecuencia, la Comisión resolverá el trámite a seguir, es decir, si terminamos primero con el Tribunal de Cuentas o si invitamos a pasar a los señores representantes del Poder Ejecutivo.

SEÑOR CIGLIUTI.- Creo que la naturaleza de la moción que nosotros votamos fue la de oír sucesivamente al Tribunal de Cuentas primero y al grupo económico del Poder Ejecutivo después. Considero que primero tendríamos que terminar con el Tribunal de Cuentas y cuando llegue el momento invitamos a pasar a los representantes del equipo económico del Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay ninguna observación, se procederá de acuerdo al criterio sustentado por la Comisión, ratificado ahora por el señor Senador Cigliuti.

mr.1

25x1

SEÑOR AGUIRRE.- Simplemente, deseo realizar una pregunta complementaria al señor Asesor sobre este mismo punto.

Si no interpreté mal, la situación sería la siguiente.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿El señor Contador Aparicio había terminado?

SEÑOR APARICIO.- Había terminado, señor Presidente, pero quisiera redondear mi pensamiento con otra reflexión.

SEÑOR AGUIRRE.- Que termine su pensamiento el contador Aparicio.

SEÑOR APARICIO.- Pienso que las reflexiones anteriores no habían terminado completamente. Considero que debemos manifestar algo al respecto.

Esos certificados, que están en poder de los contribuyentes, van a afectar el déficit. Vamos a dar un ejemplo. Si una persona tiene que pagar N$ 100 por un impuesto, al 31 de diciembre puede hacerlo de dos formas. Una de ellas, toma sus N$ 100 y paga su impuesto; la otra, utiliza un certificado de crédito y paga con él. Veamos el primer caso. Va a una oficina y paga con N$ 100. En ese caso, el monto total de recursos del ejercicio ha aumentado en N$ 100. Pero si esa misma persona paga esos N$ 100 con un certificado de crédito, entonces hay que poner ese dinero como recurso pero también como erogaciones. Por lo tanto, la situación ha cambiado. El déficit es distinto según usemos o no los certificados. Quiere decir que el no conocimiento del total de certificados que están en poder de los contribuyentes, origina una situación sumamente importante porque eso está influyendo en la determinación de los resultados del ejercicio.

SEÑOR AGUIRRE.- Voy a formular una pregunta de carácter complementario. Cuando el señor contador expresa que eso hace variar las cifras del déficit final del ejercicio, no se refiere, naturalmente, a lo que va a ocurrir en el ejercicio siguiente del año 88, que es el que está en curso, si se utilizan esos certificados, sino que esos documentos, como representan obligaciones asumidas por el Estado a favor de ciertos contribuyentes, deberían figurar o como gastos del ejercicio o como rebaja de recursos, porque si no, no podrían afectar el déficit. No sé si mi ignorancia en materia contable me hace enfocar el problema de esta manera. Esa es la pregunta que quería formular.

SEÑOR FORTEZA.- Mi duda es similar a la del señor Senador Aguirre, porque si se expide un certificado de crédito y después se abona con él, entiendo sí que es una devolución de impuestos, pero no están pagados. Cuando una obligación se hace efectiva con un certificado de devolución de impuestos, me parece que no modifica el resultado. Por un lado, tendríamos el ingreso, por pago de una obligación con el Estado y, por otro, como se paga con un certificado de reintegro, está la erogación del Estado. Es decir que habría un equilibrio: habría un ingreso y una salida.

SEÑOR APARICIO.- Ese monto que está en plaza puede hacer variar los resultados del ejercicio según se utilice o no. Tal vez el contador Rodríguez Siri podrá redondear este pensamiento.

SEÑOR RODRIGUEZ SIRI.- La formulación en nuestro dictamen radica en que no se "netea" de la exposición de los recursos que se perciben el monto emitido en certificados de crédito. Lo que se expone como egresos son los certificados que pagan los contribuyentes. El problema de caja se soluciona por parte de la Contaduría General de la Nación, pero no el de la emisión, de la creación de los medios de pago que quedan circulando.

El mismo problema que exponía el contador Aparicio en forma puntual al 31 de diciembre de 1987, lo podemos trasladar al 31 de diciembre de 1986, donde sucedía otro tanto. Es decir, que al 31 de diciembre de 1986, al desconocerse las cifras o el monto de medios de pago que existían, emitidos por la Dirección General Impositiva, fue recaudándose a través del ejercicio 1987 lo que componían obligaciones creadas por el propio Estado.

Por eso es que se afirma que afecta o que resta confiabilidad a las cifras que se ponen como déficit.

SEÑOR FORTEZA.- ¿Afecta el déficit?

SEÑOR RODRIGUEZ SIRI.- Sí, señor Senador.

SEÑOR ORTIZ.- Si son certificados emitidos durante 1987 pero que no han sido presentados en pago de obligaciones al final del ejercicio, ellos pueden presentarse en el año siguiente. Entonces, ¿eso se tiene que incluir en el resultado final de 1987 o van incluidos en 1988? En el ejemplo numérico que daba

el señor asesor, si hay un impuesto por un total de N$ 100 y se paga en efectivo, ese es un ingreso. Ahora, si se paga con un certificado, es algo distinto. Es decir que, por un lado, hay un ingreso y, por otro, un egreso. Pero si se paga después del 31 de diciembre, ¿cómo consta eso en el ejercicio 1987?

SEÑOR SENATORE.- Si me permiten, tendría otra pregunta para formular.

En principio, podemos decir que los certificados que emite la Dirección General Impositiva son por devolución de impuestos. Entonces, cuando por ejemplo tengo una determinada recaudación al 31 de diciembre --supongamos que son N$ 100-- y he emitido certificados --que no han vuelto a mi poder-- por un total de N$ 50, esa recaudación es menor, porque el certificado que di de devolución de impuestos está determinando que ésta esté incluida en la suma total de impuestos recaudados. Pero como están los certificados, los tengo que deducir, lo que en definitiva afecta la redaucación y, por tanto, al resultado final de egresos e ingresos del Estado. Y esto va a ser independientemente de cuando se vayan a hacer efectivas las obligaciones.

Por otro lado, no debemos olvidar que este es un sistema que permite ceder los certificados --siempre y cuando no se tenga impuestos que pagar-- a efectos de que otro contribuyente pueda presentarlos.

Pero este problema no altera la ecuación final. O sea que si emití N$ 200 de certificados de devolución de impuestos, esa cantidad es la que tendría que deducir de la recaudación total del año, porque son impuestos que he devuelto y que no me han aparecido. Por ejemplo, si emito N$ 100 y antes del 31 de diciembre todos ellos aparecen pagando impuestos, lo que tendría sería la recaudación exacta del impuesto. Ahora, si no aparece esa devolución, si no se contabiliza o como aquí se dice --que es lo que más me hace reflexionar-- que la Dirección General Impositiva no puede decir el monto de certificados que ha emitido para devolución de impuestos, evidentemente no tengo ajustada la recaudación final de la referida Dirección. Reitero que si no sé cuántos certificados he emitido en el año, mi recaudación no va a ser igual a aquella que me arrojan los impuestos recaudados. Además, los que he devuelto, son recaudados en menos.

rv.2

SEÑOR FORTEZA.- En realidad, creía que se había aceptado lo que expresaba el señor Senador Aguirre, en el sentido de que estos certificados, que estarían en poder del contribuyente y cuyos montos se desconocerían por la Dirección General Impositiva, no serían los emitidos por este organismo. Además, me pareció entender que el señor Senador Senatore se refería a certificados emitidos por la Dirección General Impositiva. A todo esto, debo decir que parto de la base de que esta Dirección está en conocimiento de los certificados que emite.

En consecuencia, creo que este es otro punto que tendría que ser clarificado.

SEÑOR SENATORE.- El artículo 17 expresa que asimismo existen certificados en poder del contribuyente, cuyo monto es desconocido por la Dirección General Impositiva. De esa manera, dicha Dirección no puede informar a la Contaduría General de la Nación, ni conoce los certificados emitidos por el Banco de la República. Por lo tanto, todos son devoluciones de impuestos.

SEÑOR FORTEZA.- Deseo consultar, concretamente, a los señores asesores del Tribunal de Cuentas si esa frase final a que hacían referencia como trascendente, del resultando 17 del dictamen, se refiere a certificados expedidos por la Dirección General Impositiva o exclusivamente por el Banco de la República. Parecería ser que se refiere exclusivamente a los emitidos por el Banco de la República.

SEÑOR REGA VAZQUEZ.- El Banco de la República pasa un parte diario de los certificados emitidos a la Dirección General Impositiva y ésta centraliza la información. Sin perjuicio de ello tanto uno como otro organismo emiten certificados.

Por otra parte, la DGI tiene a su cargo, por ejemplo, la anulación de certificados, la prórroga de su valor, sus características o sea, si son al portador o nominativos; quiere decir que tiene una compleja tarea por hacer, muchas veces respaldada por inspecciones a las instituciones que emplean el certificado, ya que éste tiene una fecha que significa que sólo vale para ese día en particular, por lo que puede ser utilizado para pago de impuestos que tienen recargo, a la fecha de emisión de dicho certificado, por lo que teniendo en cuenta dicha fecha, se le hace un ahorro al tributario.

A nuestro juicio, habría que reorganizar totalmente la mecánica contable de los certificados, ya que sólo son registrados en el computador y creemos que deberíamos estar atentos a lo que ocurre con ellos, anularlos cuando se presenta el cobro e inclusive verificar su prescripción, ya que existen certificados que tardan años en llegar al Tribunal.

rv.3

25 x 10

Es importante el hecho de que no se conozca el monto de los certificados ya que ello puede ser gravitante en las recaudaciones de los años siguientes. Existen certificados emitidos en un año en particular que son usados para pagar los impuestos de otro año o, también, para cualquier tipo de impuesto; a modo de ejemplo, un certificado generado por un ahorro de un impuesto a la importación, puede ser utilizado para pagar la Caja de Jubilaciones, para el IVA, etcétera. Entonces, falsean la recaudación real de los tributos.

SEÑOR SMERALDI.- Deseo formular una apreciación que quizá ayude a los señores Legisladores a interpretar este tema.

No es la primera oportunidad que el Tribunal de Cuentas formula una observación de esta naturaleza. Lo que ocurre, fundamentalmente, es que nos vemos enfrentados a una contabilización de caja para los certificados. Como muy bien lo expresara el señor Senador Aguirre, por el juego de las cuentas de ingresos y del inciso 24, año a año aparece la recaudación neta. El problema radica en que cuando se presenta un proyecto de Rendición de Cuentas, en el inciso segundo del artículo 563, se precisa que hay que presentar el resultado del ejercicio, haciendo la comparación entre los compromisos contraídos y la suma efectivamente recaudada.

Entendemos que este criterio de tratamiento contable de caja de los certificados, desde el punto de vista de la recaudación podría ser aceptable, pero sin duda no refleja, al no haber conocimiento de los certificados que están en poder de los contribuyentes, la obligación del presente ejercicio que significa esa masa de documentos que está circulando. Pensamos que debe ser reestudiado el tratamiento contable que se le debe dar a los certificados, en el marco del cumplimiento del artículo 563.

SEÑOR ORTIZ.- En el resultando 30) se hace referencia a la deuda pública y se dice que al confrontar dichas cifras con la información brindada por el Banco Central del Uruguay surgen diferencias en los conceptos "Letras de Tesorería" y "préstamos internacionales". Desearía consultar a los señores asesores al respecto.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Deseo agregar algo a lo manifestado por el señor Senador Ortiz.

Este aspecto de estado demostrativo de la deuda pública, en el que surgen diferencias nos ha llamado la atención, habida cuenta de que el Parlamento ha sido muy generoso con esta Administración al votar el artículo 678 de la Ley de Presupuesto Nº 15.809, que permite una gran latitud al Gobierno en la emisión de Letras de Tesorería para solventar sus necesidades. Reitero que es una gran latitud desde el punto de vista jurídico ya que ha otorgado un arma gubernativa de enorme importancia.

Deseo consultar a los señores asesores del Tribunal de Cuentas —luego lo haré con los del equipo económico— cómo se toma ese 50% que el Gobierno puede emitir. Me pregunto si ello se hace teniendo en cuenta el 50% del mes anterior del presupuesto o lo que se estableció como cifra total de él. Quiero saber si se puede controlar que efectivamente se está

25 x

respetando el porcentaje del 50%, ya que, por ejemplo, a fin de 1987, según tengo entendido, hubo un desfase superándose el límite establecido por ley. Es posible que esté haciendo una pregunta que resulte demasiado obvia para quienes conocen mucho del tema de hacienda, pero deseo complementar mi interés con el del señor Senador Ortiz sobre este aspecto en particular.

SEÑOR ORTIZ.- Hago mía la pregunta del señor Senador Lacalle Herrera y la traslado al Tribunal.

SEÑOR RODRIGUEZ SIRI.- Las diferencias que fueron verificadas entre el Banco Central y la Contaduría General de la Nación obedecen, simplemente, a Letras de Tesorería vencidas, que no fueron canceladas en su oportunidad, ya que ambos organismos tuvieron distintos conceptos respecto del tema.

La segunda parte de la pregunta va a ser contestada por el señor Ministro Smeraldi.

SEÑOR SMERALDI.- Señor Presidente: en principio, lamento no poder contestar con precisión a la inquietud del señor Senador Lacalle Herrera, en virtud de que de la lectura del artículo 678 no es posible inferir el alcance del término vigente de cada ejercicio. Ello se debe a que la formulación presupuestal del Estado ha mejorado de alguna manera porque, en lugar de formularse en términos corrientes empieza a serlo en términos constantes y en el propio documento tiene previstas adecuaciones periódicas. Entonces, la vigencia del presupuesto anual, en sus cifras, evoluciona en el correr del ejercicio. Por tanto, el término vigente en cada ejercicio podría tener dos acepciones: una restringida a las asignaciones presupuestales al comienzo del ejercicio y otra que, por el contrario, admitiría que la evolución de las propias partidas puede significar una autorización adicional para incrementar la emisión de Letras de Tesorería.

SEÑOR FORTEZA.- Con respecto a la pregunta que formularon los señores Senadores Lacalle Herrera y Ortiz señalo que, si no estoy equivocado, se refiere a la autorización, al Poder Ejecutivo, para emitir Letras de Tesorería hasta el 50% del monto del presupuesto. En los últimos años de la actual Administración el presupuesto se ha ido fijando a precios vigentes al 1º de enero de cada ejercicio. Pero ése no es el monto del presupuesto, porque éste se va ajustando --es el caso típico de los famosos aumentos cuatrimestrales-- en función de normas legales contenidas en la propia ley de presupuesto.

Me atrevería a contestar al señor Senador Lacalle Herrera diciendo que el monto autorizado por ley para la emisión de Letras de Tesorería no puede tener más que una sola interpretación: el 50% del monto del presupuesto a la fecha que se quiera considerar. Naturalmente que ese monto no va a ser el mismo el 1º de enero del ejercicio, que el 31 de di-

ciembre. El presupuesto, estando indexado --si se puede usar la expresión-- sería actualizado en términos corrientes; pero en términos reales, creo que el monto sería fijo.

SEÑOR ORTIZ.- Lo cual quiere decir, señor Senador Forteza, que el presupuesto que hipotéticamente puede ser de N$ 500:000.000 al 1º de enero, el 31 de diciembre puede ser de N$ 600:000.000, porque puede haber aumentado a causa de adecuaciones de sueldos. Entonces, el Poder Ejecutivo podría emitir N$ 300:000.000 porque N$ 600:000.000 sería el monto a que llegaría el presupuesto al 31 de diciembre; pero no podría emitir más de esa cifra. El punto es si ha emitido más de ese 50%.

SEÑOR FORTEZA.- Ese monto varía en términos corrientes, pero prácticamente no en términos reales, sobre todo cuando estamos refiriéndonos a valores emitidos, en un 90% en dólares. Estos también han sufrido la actualización correspondiente a lo largo del período de que se trata.

Voy a dar un ejemplo a fin de tratar de simplificar el problema. El presupuesto aumenta un 60% siguiendo, digamos, la curva del costo de vida. El dólar también aumenta en la misma proporción. Por lo tanto, en términos de dólares, el Poder Ejecutivo estaría facultado para emitir la misma cantidad que podría emitir el 1º de enero. Pero si se tratara de emisión de letras en moneda nacional, naturalmente que los montos variarían en función de la evolución presupuestal.

SEÑOR ORTIZ.- Mi duda es si esa variación es permanente. Es decir, si el 31 de enero emite Letras de Tesorería el 50% es uno, pero si las emite el 31 de julio, el 50% será otro. Entonces, tiene que ajustarse a emitir letras por valor del 50% del monto del presupuesto en el momento en que las emite. El punto es si se ajustó a esa cifra o emitió más. Digo esto porque podría darse el criterio --que creo no es de recibo-- que el Poder Ejecutivo dijera que el 1º de enero el presupuesto era de N$ 500:000.000, pero que el 31 de diciembre, con los aumentos y adecuación de los sueldos, va a ser de N$ 600:000.000. Entonces, durante todo el año, puede emitir hasta el 50% de N$ 600:000.000.

SEÑOR FORTEZA.- En nuevos pesos, sin duda.

SEÑOR ORTIZ.- Parece que no es así, que lo incorrecto es lo otro: emitir hasta el 50% del monto del presupuesto en el momento en que emite. O sea, si va a emitir el 10 de julio y el presupuesto, hasta este momento asciende a equis millones, puede emitir por el 50% de esa cifra, aunque se sepa que ese presupuesto va a continuar aumentando, y que a fin de año va a ser mayor. Quisiera saber si el Tribunal comparte este criterio.

SEÑOR PEREIRA BERAMENDI.- El artículo 678 de la Ley Nº 15.809 señala que se amplia --antes se fijaba, por la Ley Nº 13.640 en un 25% al 50% del presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones vigente, en cada ejercicio o su equivalente en moneda extranjera, el monto autorizado para la emisión de Letras de Tesorería. O sea, que el estado de ejecución presupuestal va a tener asignaciones originales y definitivas. Por supuesto, que el criterio al 31 de diciembre de 1987 tendría que ser sobre el 50% de las asignaciones definitivas. Estas últimas pueden estar formadas por compromisos y por economías pero, en último término, son las asignaciones definitivas presupuestales. Ellas, de acuerdo con los cuadros proporcionados por la Contaduría, darían lo siguiente: para gastos de funcionamiento, redondeando, N$ 367.000:000.000 y para inversiones, N$ 44.000:000.000, lo que totaliza, aproximadamente N$ 411.848:000.000. El 50%, que sería lo que autoriza la Ley Nº 15.809, daría una cifra del orden de los N$ 205.924:000.000.

De acuerdo con esa interpretación, esa sería la cifra que tendría que dar la totalidad de todo lo equivalente en moneda extranjera al tipo de 2.71 al 31 de diciembre.

Cuando uno analiza el problema de las letras, se encuentra con una diferencia, o sea, que de acuerdo con lo que informó el Tribunal, la Contaduría expresa que hay letras emitidas por 728:678.000 al 31 de diciembre. En cambio, el Banco Central, que es el organismo que las emite, señala en sus documentos que la emisión es por U$S 737:868.000. ¿Por qué se da y se justifica esta diferencia? Se señala que la Contaduría no toma en cuenta las letras vencidas y no pagadas. En cambio, el Banco Central sostiene el criterio de que son letras emitidas, que son obligaciones del Estado, que no vinieron a cobrarse.

Ahí se plantea un poco lo que está señalando el señor Senador Ortiz. Si tomáramos al tipo de cambio de 2.81 el criterio de la Contaduría, estaríamos de acuerdo, con cálculos numéricos sacados bastante rápidamente, en un margen que andaría en el 49.70% del Presupuesto General de Gastos e Inversiones. A la vez, si tomáramos el criterio del Banco Central, nos pasaríamos y tendríamos un margen de 50.34%.

SEÑOR ORTIZ.- La explicación dada por el señor contador me aclara algo pero no lo suficiente --aunque no es por defecto de la información, sino de la comprensión-- con respecto al artículo 668 de la Ley Nº 15.809 que el señor Ministro ha leído y que yo no tengo delante de mí, que dice, simplemente, que se autoriza a emitir hasta el 50% del monto del Presupuesto.

SEÑOR PEREIRA BERAMENDI.- Se amplía hasta el 50% del Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones vigente en cada ejercicio, o sea, que la emisión debe estar controlando el Presupuesto vigente en cada momento, Presupuesto que se va ajustando cuatrimestralmente; pero al 31 de diciembre las asignaciones definitivas ya están ajustadas y no pueden tener diferencia con el importe de las letras emitidas.

SEÑOR ORTIZ.- Mi pregunta apuntaba a otra cosa, no al 31 de diciembre, porque a esa fecha ya sabemos las cifras definitivas del Presupuesto vigente en el ejercicio. En julio, en agosto, cuando se quieren emitir letras, ¿qué cifra se considera como Presupuesto vigente en el ejercicio, como dice la ley?

SEÑOR PEREIRA BERAMENDI.- Mi interpretación sería que la vigente en cada oportunidad, porque la emisión de letras que realiza el Banco Central la hace en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas que debe mantener una información precisa y, a su vez, debe hacer estimaciones de los vencimientos, máxime que se trata de letras de plazos muy cortos, a 180 ó 360 días. Se pueden ir estimando los vencimientos a los efectos de las nuevas emisiones. Ese es un control que tendría que ser permanente; nosotros no lo hemos encarado y, simplemente, lo analizamos con las cifras al 31 de diciembre, es decir, que no se hizo un seguimiento. El artículo 678 exige el cumplimiento en cada día, en cada hora y no al 31 de diciembre.

SEÑOR ORTIZ.- Esa es la opinión del Tribunal de Cuentas y también la mía.

Quiero saber si se podría hacer alguna referencia a un tema que he visto que ha sido un tanto debatido. Deseo saber cuál es el déficit parafiscal y en qué consiste, porque, aun desde el punto de vista técnico, he leído opiniones de que no es un término muy ajustado puesto que se lo aplica con una amplitud que no corresponde.

SEÑOR AIRALDI.- Lo que el señor Senador Ortiz menciona como déficit parafiscal, sería el déficit del Banco Central por su intervención como agente de la política económica que sigue el Gobierno. El Banco Central no actúa como una institución de carácter comercial sino, simplemente, como agente de la política financiera. Como consecuencia de eso, existen importes que surgen como déficit de esa institución deducido el presupuesto operativo. El Tribunal ha entendido, en su último dictamen, que eso debería exhibirse conjuntamente con el déficit del Gobierno Central, es decir, el resultado final del Gobierno Central. No se ha pronunciado en cuanto a si debe sumarlo o no, sino en que debería exhibirse por surgir, no de una actividad específica bancaria, sino de la actividad como agente financiero del Estado.

La cifra que se ha tomado en el dictamen es la que surge tomando el criterio de caja, es decir, no el criterio de lo devengado, porque en ese caso la cantidad sería distinta.

SEÑOR ORTIZ.- El déficit de caja se refiere a lo efectivamente desembolsado por el Banco, no a lo comprometido.

SEÑOR AIRALDI.- No a lo devengado.

SEÑOR ORTIZ.- ¿En qué se origina el déficit del Banco Central?

El déficit del Banco surge por la diferencia entre los intereses que abona como centralizador de todas las deudas que se han asumido, es decir, como garante de todas las deudas contraídas por los distintos organismos.

Sus ingresos se nutren con los intereses que cada uno de los Entes, que son los deudores efectivos, reintegran al Banco Central.

Existe una masa que no está adjudicada a ningún Ente

en particular y que, incluso, como lo ha mencionado el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se toma a efectos de tener como reserva.

Por esa diferencia entre lo que efectivamente paga y recibe, se produce este déficit señalado por el Tribunal de Cuentas.

SEÑOR ORTIZ.- Quiere decir que buena parte de ese déficit, existiendo la masa que se ha indicado, se debe a que los organismos del Estado no cumplen exactamente con el pago de intereses por sus deudas.

O sea, el Banco Central tiene que pagar intereses al prestamista del exterior; pero, ANCAP o UTE, por ejemplo, no pagan puntualmente esos intereses. ¿Es esta la situación?

SEÑOR AIRALDI.- No, señor Senador; no he dicho eso.

No he mencionado el hecho de que no se le haya abonado, sino que ejerce una especie de intermediación entre uno y otro. Pero no se trata de que los organismos no le abonen, sino que pagan los intereses correspondientes a sus obligaciones.

Lo que ocurre es que hay determinada masa que no se está adjudicando a ningún organismo en particular, es decir, no fue tomada como préstamo, por lo que está a disposición del Banco Central para lo que considere adecuado, según su criterio.

SEÑOR ORTIZ.- Por esa masa que se adeuda al exterior y que la tiene en disponibilidad, es que el Banco Central está pagando intereses.

SEÑOR AIRALDI.- Exactamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores Senadores no formulan nuevos planteamientos, agradecemos la presencia de los señores Ministros del Tribunal de Cuentas y a sus asesores por la muy importante información suministrada a la Comisión.

(Se retiran de sala los señores Ministros del Tribunal de Cuentas y asesores).

gcq.3

(Vueltos a Sala)

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, continúa la sesión.

(Es la hora 18 y 29 minutos)

La Comisión recibe, de acuerdo al programa de trabajo trazado, a los representantes del Poder Ejecutivo, a los que pide excusas porque la primera parte de la sesión se prolongó más de lo previsto y nos vimos obligados a hacerlos esperar.

SEÑOR ORTIZ.- ¿Me permite, señor Presidente, para una cuestión de orden?

Me enteré de que la Comisión nunca votó --al adoptar su horario de trabajo-- la hora de terminación sino, simplemente, la hora de iniciación.

Formulo moción para que el régimen sea de 15 a 19 horas los días establecidos.

SEÑOR FORTEZA.- Señor Presidente: en algún instante, antes de reanudarse esta sesión, comentábamos acerca del régimen de trabajo de esta Comisión. Participo del criterio de que siendo el horario de 15 a 19 corremos el riesgo de no tener tiempo suficiente para la consideración de la Rendición de Cuentas, puesto que nos quedan treinta y tres días.

(Dialogados)

SEÑOR LACALLE HERRERA.- La reprobamos.

SEÑOR FORTEZA.- Por más que se repruebe, señor Senador, usted

va a votar una serie de artículos --alrededor de doscientos-- que yo voy a votar en contra, pero que también deben ser considerados. Entonces, me temo --y planteo la duda-- que si vamos a tener un horario restringido de trabajo, de 15 a 19, tendremos que sesionar todos los días y no lunes, miércoles y viernes, como esta Comisión decidió, si no estoy equivocado.

SEÑOR ORTIZ.- Entendí que podíamos fijar un régimen provisorio --como se había acordado, incluso, cuando establecimos sesionar los días lunes, miércoles y viernes-- durante ocho o diez días, hasta ver cómo se planteaban las cosas. Luego, si era necesario un horario más extenso lo resolveríamos.

En este caso concreto no sé cuál sería la propuesta sustitutiva. ¿En lugar de la hora 19, las 20? Creo que tampoco podemos sesionar desde las 15 a las 23 horas. Tal vez podamos agregar una hora más --en lo que no tengo inconveniente-- y trabajar desde la hora 15 hasta las 20.

SEÑOR FORTEZA.- También está la posibilidad de que trabajemos alguna hora por la mañana.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Señor Presidente: oportunamente, al iniciarse el trabajo de esta Comisión, habíamos hecho una propuesta que tal vez puede parecer pragmática de más, pero el partido de gobierno quizás podría señalar que se han votado capítulos enteros de artículos sustitutivos sin contar con su apoyo.

Estos han sido redactados y votados por la oposición. Sabemos que la reflexión puede ser no discreta en este momento, pero si esos artículos van a ser observados posteriormente por el Poder Ejecutivo, los votaríamos por capítulo y ello aceleraría enormemente el trabajo de la Comisión. El número de artículos puede asustar, pero hay capítulos enteros que han sido sustituidos. Eso indica que ha habido una votación que quizás merezca una observación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si se me permite, quiero adicionar una opinión sobre el tema.

Advierto que normalmente la Comisión, para examinar las Rendiciones de Cuentas, trabaja todos los días hábiles. Esta vez admitimos, a pedido de las Comisiones de Hacienda y Constitución y Legislación, no sesionar los días jueves; luego, para no interrumpir la tarea del Senado, estuvimos de acuerdo en no sesionar los martes. Posteriormente, acordamos, atendiendo a obligaciones y sistemas de trabajo de distintos señores Senadores, no sesionar de mañana. Si no sesionamos los martes, los jueves, ni tampoco de mañana, pareció natural fijar un régimen de trabajo según el cual el término de las sesiones dependerá de la labor realizada. El otro día una sesión terminó antes de las 18 horas, porque cumplió su tarea.

En el día de hoy, la primera parte, con los señores Ministros del Tribunal de Cuentas, se prolongó más de lo esperado. Los señores representantes del Poder Ejecutivo hace más de una hora que están en la Casa esperando, y no parece pertinente desde mi punto de vista, levantar la sesión en este momento sin haber tenido oportunidad de escucharlos.

Creo que a partir de la sesión del miércoles podremos dictaminar órdenes del día y hora de finalización. Temo que después, en la última semana, nos veamos abocados a resolver decenas de temas sin la debida consideración.

Me parece que por lo menos hoy no deberíamos poner término a la sesión. Si hemos propuesto suspender sesiones del Senado que normalmente terminan a la hora 21, no advierto por qué las sesiones de esta Comisión tienen que finalizar a la hora 19.

SEÑOR FORTEZA.- Mociono para que la consideración de este tema se postergue para la próxima sesión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hay dos mociones de orden: la del señor Senador Ortiz y la del señor Senador Forteza.

tv.3

25 x 10

SEÑOR ORTIZ.- No tengo ningún inconveniente en modificar la moción; no obstante, cualquiera sea el criterio que se tome, la hora de término de la sesión tiene que quedar definida, pues es imposible que finalicemos a las 19.00 o a la hora 24.00. Estoy de acuerdo con que se quiera trabajar en forma más intensa, pero debe tomarse una decisión al respecto, ya que quizás algunos Senadores ya hayan asumido compromisos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Propondría concretamente que por el día de hoy dejáramos sin hora de terminación la sesión y el miércoles próximos procedamos, en primer término, a determinarla.

En el día de hoy se ha creado una situación especial; entonces, a partir del miércoles procederíamos a fijar una hora para culminar la sesión.

SEÑOR ORTIZ.- El miércoles estaríamos en la misma situación que hoy, ya que si tuviéramos una reunión para la hora 21.00 no tendríamos la seguridad de poder asistir. Por lo tanto, considero que deberíamos resolver este problema en el día de hoy.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sugiero que a partir del próximo miércoles se sesione desde la hora 15.00 hasta las 20.00.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

En consecuencia, pasamos a la segunda parte de la sesión del día de hoy.

SEÑOR DAVRIEUX.- Señor Presidente: tenemos entendido que el tema a considerar en el día de hoy está relacionado con el artículo 1º del proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes. Dicho artículo establece: "Repruébanse la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal"...

En la exposición que voy a realizar inicialmente para exponer la posición del Poder Ejecutivo en torno a este tema señalaré dos aspectos básicos.

El primero se refiere al hecho de que a nuestro juicio esta norma no tiene como fundamento la posición del Tribunal de Cuentas, en la medida en que éste expresara en su dictamen --y luego aclarara-- su contenido en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Representantes.

En segundo lugar, haré referencia aquellos aspectos que toma en cuenta el Tribunal de Cuentas para señalar que en el considerando 18, que es el que se ha señalado específicamente

25 x 10

como importante, hay algunos resultandos que afectan la confiabilidad del resultado de lo actuado por el Gobierno Central.

El dictamen efectuado por el Tribunal de Cuentas tiene la peculiaridad de que luego de realizar distintas apreciaciones sobre hechos incluidos en 33 resultandos y alguna evaluación de los mismos a través de 19 considerandos, no determina concretamente su opinión ni a qué conclusión definida llega, sino que dictamina los términos de estos 52 incisos, los cuales --la mayor parte, 33-- el Tribunal entiende que ya están hechos. Nosotros no lo creemos así. Se trata de afirmaciones sobre situaciones y no de dictámenes específicos.

¿Por qué el Poder Ejecutivo entiende que con el artículo 1º no se recoge lo planteado o el sentir del Tribunal de Cuentas al efectuar su dictamen sobre la Rendición? Visto que en el dictamen no se establece una posición definida del Tribunal sobre la Rendición de Cuentas, no tengo otra opción que remitirme a las expresiones del señor Presidente de dicho organismo. Además, en presencia de otros integrantes del Tribunal de Cuentas, el señor Presidente hace mención de la autoridad que le delegaron los otros Ministros para realizar las afirmaciones. Una de las más claras aseveraciones en ese sentido está establecida en el Acta Nº 85 de la sesión del 3 de agosto de 1988. Simplemente, voy a leer dos párrafos que figuran en las páginas 2 y 3. En la primera parte de su exposición, al iniciar la segunda sesión en la cual se analizó el dictamen del Tribunal de Cuentas, comienza diciendo: "Como ya dije en la reunión anterior, el Tribunal de Cuentas no ha observado la Rendición de Cuentas, porque eso habría implicado rechazarla". En la página 3, al final de su exposición, expresa lo siguiente: "Por eso, entendiendo que hay que llevar el dictamen a su verdadero alcance, puedo decir, con la autoridad que me delegan mis compañeros Ministros, que aquél no afecta sensiblemente los resultados que presenta el Gobierno".

Por lo tanto, el Tribunal de Cuentas no hace observaciones al artículo 1º del proyecto de Rendición de Cuentas, sino que se refiere a la propuesta del Poder Ejecutivo que expresaba "apruébase" y no "repruébase".

En el mismo sentido, recogiendo manifestaciones pronunciadas en la sesión anterior, se había expresado en el Acta Nº 84 de la página 39 lo siguiente: "Si el Tribunal de Cuen-

tas hubiera entendido concretamente que las cifras eran otras habría observado el proyecto de Rendición de Cuentas", y dice que no lo ha hecho. Lo mismo dice en el Acta Nº 86 de la sesión del 4 de agosto --me voy a remitir al final de la página 9-- donde el señor Presidente del Tribunal señala: "El Tribunal no ha observado el artículo 1º de la Rendición de Cuentas". Tampoco propone una cifra sustitutiva de la que allí se plantea.

En diversas intervenciones, el señor Presidente del Tribunal de Cuentas indicó que ese organismo no había observado el artículo 1º ni tampoco lo aprobaba de acuerdo al texto original que decía: "Apruébase la Rendición de Cuentas", etcétera.

Al realizar estas afirmaciones, el señor Presidente del Tribunal de Cuentas actuaba coherentemente con lo que ha sido la conducta de la institución que preside al analizar las Rendiciones de Cuentas de años sucesivos. A fin de demostrar cómo estas afirmaciones son coherentes con la observación del Tribunal de Cuentas y, además, cómo se ha creado un grado de confusión entre los señores Legisladores, el término ha sido incluido en el considerando 18.

Al informar o dictaminar sobre la Rendición de Cuentas de 1986 --la que fue aprobada por la Ley Nº 15.903-- incluyendo el déficit de ese año, el Tribunal de Cuentas hizo comentarios similares --algunos idénticos-- a los que ahora se toman como base para mencionar que afectan la confiabilidad de las cifras. En ese año, con el mismo contenido y si se quiere con las mismas reflexiones, mejorando los mismos aspectos que deberían perfeccionarse, no se llegaba a las mismas conclusiones ni tampoco se preguntó si correspondía o no la aprobación del déficit del resultado del Gobierno.

O sea que en 1986 y 1987 el Tribunal de Cuentas informa en términos similares, salvo en lo que respecta a la inclusión de una calificación en un considerando. Cuando al señor Presidente del Tribunal de Cuentas se le solicita su opinión con respecto a si la Rendición de Cuentas puede o no ser aprobada, él aconseja no observarla, porque significaría rechazarla y agrega que puede votarse el artículo 1º donde se

afirma: "Apruébase la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal", etcétera.

Como primer punto, deseaba dejar establecido que, a criterio del Poder Ejecutivo el artículo 1º tal como fue votado por la Cámara de Representantes no encuentra un fundamento total en las afirmaciones del señor Presidente del Tribunal de Cuentas, ni tampoco en el resto del Cuerpo, en la medida en que en la sesión del 3 de agosto, al hacer sus afirmaciones, el señor Presidente se respalda en la autoridad que han delegado los restantes Ministros.

SEÑOR ORTIZ.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR DAVRIEUX.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR ORTIZ.- El señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto hace cuestión de la expresión "observación". La Constitución de la República dice que el Tribunal de Cuentas podrá hacer observaciones, pero dicha palabra no es un término sacramental que no pueda ser modificado.

Pueden utilizarse sinónimos. Lo que vale aquí es la intención manifestada posteriormente por el señor Presidente del Tribunal de Cuentas en cuanto a que no deseaban hacer observaciones. Esto me hace recordar la frase: "Donde digo 'digo', no digo 'digo', sino que digo 'Diego'".

Cualquier persona que lea este dictamen del Tribunal de Cuentas sin emplear la palabra "observación", considerará que el mismo no es un dictamen laudatorio ni aprobatorio. Aquí se formulan veinte observaciones distintas. Si no deseamos llamarlas "observaciones" con el sentido que le da la Constitución, busquemos otra palabra, como puede ser "objeciones" o "indicaciones". Pero evidentemente aquí hay dieciocho resultandos y considerandos, o más, donde se pone en tela de juicio algún aspecto parcial y bastante importante de la Rendición de Cuentas. Sin perjuicio de ello, en los considerandos Nos. 11 y 14 se dice expresamente: "Debe observar el Tribunal", o "El mismo merece la observación de este Tribunal", y hasta se emplea la palabra sacramental.

Lo que debemos considerar aquí no es si éste es el caso típico que establece la Constitución, sino el hecho de que una Rendición de Cuentas ha merecido treinta observaciones del Tribunal de Cuentas muchas de las cuales son, a mi juicio --y seguramente también al de otros señores Senadores-- muy importantes. Se argumenta que eso no justifica el decir que es una Rendición de Cuentas observada; si bien técnicamente no lo ha sido, tampoco es una actitud disparatada la de la Cámara de Representantes al haberla reprobado, porque realmente las observaciones tienen entidad suficiente como para merecer ese dictamen.

No vale la pena enzarzarnos en si lo que manifestó el Tribunal de Cuentas constituye o no una observación, sino que debemos ir al meollo del asunto, que son las observaciones en sí mismas.

Pienso que podemos tener diversas opiniones en cuanto a lo que ha resuelto la Cámara de Representantes, pero exponerlas ahora a nada conduciría ya que su dictamen no podemos modificarlo.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR DAVRIEUX.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Señor Presidente: creo que además debemos recuperar un poco el sentido de los roles respectivos que estamos cumpliendo. El Tribunal de Cuentas es asesor del Parlamento y éste se encuentra bastante desamparado en lo que se refiere a poder controlar al Poder Ejecutivo, dada la complejidad de la función de administración y la enormidad

de incisos que quizás algún día podamos --informática mediante-- tener más a mano en todo momento.

Diría que el Tribunal de Cuentas ha tenido una enorme prudencia y considero que el Poder Ejecutivo no tendría siquiera que mencionar el criticado dictamen, porque el análisis que realiza el documento del Tribunal quizás hubiera merecido el empleo de la palabra "observación". Creo que, junto a la independencia de criterio de estos ciudadanos --que no me cansaré de elogiar por el ejercicio que han hecho de su función y por ser una suerte de síndicos de la gestión gubernativa-- ha quedado demostrada a la vez su prudencia en cuanto a no estampar la palabra "observar". Eso me parece correcto, porque no soy partidario de los extremos ni de jugar al máximo en la vida política. Creo que debe tenerse la ductilidad necesaria.

Reiteraría lo que ha manifestado el señor Senador Ortiz, no tanto en cuanto a opinar sobre lo que el Tribunal ha dicho con respecto a si es o no fundamento suficiente, sino a examinar caso por caso para ver si los hechos que menciona el Tribunal de Cuentas son ciertos.

Finalmente, señor Presidente, pienso que la Cámara de Representantes no tiene por qué expresar en función de qué consideraciones votó. Nuevamente estamos ante el fenómeno de saber que el Gobierno es minoritario, circunstancia que ha tenido una cantidad de vicisitudes. Muchas veces hemos recordado que el sistema parlamentario con un Gobierno minoritario está sometido a este tipo de circunstancias, y creo que los señores Representantes deben haber tenido en cuenta el dictamen del Tribunal y su propia responsabilidad como Legisladores. Hace unos días se mencionaba el carácter minoritario del Gobierno como si fuera una suerte de picardía política, matemática o una suerte de aprovechamiento; sin embargo, en otras oportunidades hubo gobiernos minoritarios que tuvieron sus rendiciones de cuentas aprobadas. A este Gobierno se le va a reprobar y ello no será por una causa única, sino por una serie de circunstancias que cada uno deberá calibrar responsablemente, tal como se actúa siempre en esta materia.

tv.2

25 x 10

Señor Presidente: a las consideraciones muy acertadas del señor Senador Ortiz deseaba agregar éstas, queriendo marcar los roles respectivos que cada uno está cumpliendo. Por supuesto que el Gobierno hace muy bien en defender su gestión ante la única circunstancia en la vida del país en que pende sobre él la amenaza de ver sus cuentas rechazadas. Hace bien en preocuparse, ya que es una circunstancia importante. Pero considero que el Tribunal de Cuentas ha actuado con independencia y con prudencia.

Este dictamen podría haber terminado diciendo "Obsérvese la Rendición de Cuentas", vistas todas las consideraciones que, mientras no sean levantadas una a una, debemos tomar como válidas dada la calidad de los miembros de dicho Tribunal y su integración política. Esto no debemos dejarlo de lado, a los efectos de encarecer y elevar aún más el carácter de independencia que ha tenido el Tribunal de Cuentas.

Finalmente, aquí nosotros votaremos por sí o por no en función de una miríada de circunstancias, una de las cuales es este dictamen, y otra puede ser el hecho de que no nos guste el déficit parafiscal, etcétera, que podremos exponer junto con nuestro fundamento de voto o en el curso del debate en el Senado.

SEÑOR UMANSKY.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR DAVRIEUX.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor contador.

SEÑOR UMANSKY.- Deseamos expresar cuál es el ámbito específico de un trabajo de auditoría.

De la misma manera que las competencias del Tribunal de Cuentas hacen al control externo de la Administración, la Contaduría General de la Nación tiene competencia en el control interno. En ese sentido, ambos organismos hacen auditorías, trabajo complejo, diversificado y que tiene normas sacramentales de expresión de opinión.

¿Por qué ocurre eso? En la historia de la auditoría, este diálogo que se ha suscitado en la Comisión se ha planteado innúmeras veces.

Los trabajos de auditoría tienen que responder a normas muy específicas y detalladas que refieren a dos aspectos.

Uno de ellos es el relativo a los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Hay una serie de procedimientos, de operaciones, en materia de principios de contabilidad generalmente aceptados, que deben ser tomados en cuenta en lo que hace a su consistencia, aplicación y grado de uniformidad que presentan a través de los diversos ejercicios.

Los señores Senadores podrán observar que los informes del Tribunal de Cuentas de años anteriores sí contenían esas referencias a los principios de contabilidad generalmente aceptados. Sobre ello se edifica una serie de conceptos, que generalmente se elaboran a partir de convenciones técnicas, de reuniones y seminarios referidos al tema. Así, por ejemplo, es muy notoria la competencia que asumen las Conferencias Interamericanas de Contabilidad para sentar doctrina y señalar qué es lo que se debe incluir y qué no en un dictamen de auditoría.

Al respecto, basados en ese tipo de normas y en el texto que se usa en la Cátedra de Auditoría de la Facultad de Ciencias Económicas, queremos mencionar los elementos que se deben manejar en un dictamen y que no se han manejado en éste, por lo cual consideramos que el mismo no es completo ni preciso.

Voy a leer algunos párrafos de dicho texto, cuyo autor es el catedrático argentino Fowler Newton.

"¿Cómo debe ser la redacción de un informe de auditoría?

El dictamen es uno de los informes que puede producir el auditor. Por el mero hecho de tratarse de un informe,

dicho documento reviste carácter de medio de comunicación, razón por la cual su redacción adquiere una importancia vital. De poco vale haber efectuado un excelente trabajo de revisión, si las conclusiones del mismo no son luego eficientemente comunicadas a sus usuarios. Por esa razón, el dictamen debería cumplir con ciertas características enunciadas por la teoría de la información, que son: relevancia, objetividad, oportunidad, precisión, claridad, prudencia, sistematicidad, certidumbre, confiabilidad y practicabilidad".

A continuación, prosigue enumerando qué tipo de normas se tienen que aplicar en un dictamen.

Más adelante, senala: "El dictamen es el medio por el cual el auditor expresa por escrito el juicio u opinión final por el que concluye el proceso de auditoría. El hecho de que se trate de un juicio de valor es lo que justamente le da el carácter de dictamen u opinión y no de certificación. El auditor opina sobre la razonabilidad de los estados contables y no certifica o asegura sobre su veracidad, dado que no cuenta con elementos para formular semejante afirmación. Las aseveraciones deben ser concretas y cumplir con las normas de auditoría generalmente aceptadas sobre dictamen".

En todo tipo de dictamen o informe de auditoría debe existir la indicación de si los estados contables han sido preparados de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados, cosa que en éste no figura.

Esta sería una primera norma.

Asimismo, debe aparecer la mención de si tales principios fueron uniformemente aplicados con los del ejercicio anterior. Eso tampoco se menciona en este informe, aun cuando en los anteriores sí se señalaba.

Un tercer requisito es la presunción de que la información aparecida en los estados contables es razonablemente adecuada, a menos que el dictamen consigne lo contrario.

Una cuarta norma es que el dictamen debe contener, o bien la expresión de una opinión sobre los estados contables considerados en su conjunto o una aseveración en el sentido de no poder expresar una opinión, en cuyo caso deben consignarse las razones que lo impiden.

Lo anteriormente señalado sería una especie de introito, que se agregaría a los elementos que los señores Legisladores y los integrantes del equipo económico pueden manejar.

SEÑOR DAVRIEUX.- Señor Presidente: antes de conceder las diversas interrupciones que me fueron solicitadas, había culminado con la primera parte de mi exposición, en la que señalé por qué el Poder Ejecutivo entendía que la resolución tomada por la Cámara de Representantes no encontraba un fundamento total en el informe del Tribunal de Cuentas.

El señor Senador Lacalle Herrera, entre otros, señalaba que el mismo surgía de una evaluación de los términos de su dictamen pero que, de acuerdo con sus roles, cada organismo --el Poder Legislativo en general y cada Cámara en particular-- toma la decisión que corresponde de conformidad con sus mayorías, cosa que es perfectamente legítima y aceptable.

En las distintas interrupciones se manifestó el interés de tratar el tema punto por punto.

Eso me lleva a encarar una forma diferente de presentación, donde sólo voy a señalar, globalmente, dos o tres categorías de observaciones del Tribunal de Cuentas, para luego considerar cada punto en particular, si la Comisión entiende que ese es el procedimiento más adecuado.

En primer lugar, voy a remitirme a algunos comentarios

que merece al Poder Ejecutivo el dictamen del Tribunal de Cuentas, agrupándolos en tres conceptos.

El primero se refiere a algunos Resultandos y Considerandos que se deduciría que son ilegales desde el momento que se considera que el Poder Ejecutivo, al actuar de acuerdo con la ley, no lo ha hecho correctamente.

El segundo grupo se refiere a algunos problemas de medición, que creo que son los que justifican un análisis caso por caso para demostrar por qué entendemos que los comentarios del Tribunal no son ajustados.

Y el tercero se refiere a una evaluación de lo apropiado o adecuado de los diversos controles existentes en la Contaduría General de la Nación y Dirección General Impositiva, que entiendo que conviene retomar luego cuando se haga el análisis particularizado.

El primer grupo de Resultandos y Considerandos que entiendo que no se ajustan a la ley vigente está constituido por los Resultandos 7 y 17 y los correspondientes Considerandos 3 y 8.

Me interesa señalar, en particular, por qué entiendo que están equivocados el Resultando 17 y el Considerando 8. El Resultando 17 es uno de los mencionados en el dictamen del Tribunal de Cuentas para señalar que, al haberse hecho de la manera que se hizo, se afecta la confiabilidad del resultado del Gobierno Central.

Esos son los puntos que considero más claros. El problema se ha centrado en si se está ajustado a derecho o no.

Creo que es muy fácil comprender que el planteamiento del Poder Ejecutivo lo está.

En el Resultando 7º) se dice que en el "Estado de Resultados del Ejercicio" se exhiben sumados los Gastos de Funcionamiento e Inversiones, cuyos montos corresponden a distintas etapas del proceso del gasto, pues se considera el Compromiso en los Gastos de Funcionamiento y la Ejecución en las Inversiones. Como consecuencia de eso, en el Considerando 3º) se afirma que "los importes de Gastos de Funcionamiento y de Inversiones no son homogéneos y por lo tanto no deben exhibirse acumulados". Esto quiere decir que no deben sumarse.

Lo que sucede es que la ley vigente determina que los gastos de funcionamiento son por el criterio devengado mientras que los gastos de inversión son por el criterio de lo ejecutado. Si se cumple con la ley vigente, hay que registrar los gastos corrientes por devengado y los de inversiones de acuerdo con lo ejecutado. Y si no los podemos sumar, ¿cómo podemos saber cuál es el total de gastos del ejercico? Y si no sabemos cuál es el total de gastos, ¿cómo podemos compararlos con los ingresos para saber cuál fue el resultado? Entonces, decir que no se pueden acumular partidas porque los cálculos se efectúan de acuerdo con lo que establece la ley es afirmar que, o no se cumple la ley, o no se determina el resultado del ejercicio.

Esto es aún más claro cuando se considera que la otra parte del cálculo de resultados --ingresos-- se efectúa según un tercer criterio, que no es ni lo devengado ni lo ejecutado, sino lo efectivamente recaudado. Cuando dos partidas no pueden sumarse, según este considerando 3º), porque corresponden a distintas etapas del gasto, ¿por qué se puede restar el ingreso que es recaudado efectivamente del gasto que es devengado, pero no pagado? Esto se puede realizar porque la ley expresa que así hay que hacerlo; es más, si no se hiciera así, no se cumpliría con la ley.

En consecuencia, entiendo que es correcto que en el resultando se diga que se exhiben sumados los gastos de funcionamiento y de inversiones, porque así lo establece la ley. Sin embargo, la conclusión de que no deben exhibirse acumulados no está de acuerdo con la ley. Por eso considero que en este aspecto, por lo menos, el dictamen no se ajusta a la ley vigente. El último artículo que establece que estos gastos se computan de esta manera es el 462 de la Ley Nº 15.903 de Rendición de Cuentas. El resultando 17) da lugar luego al considerando 8º). Interesa conocer su contenido porque se utiliza para decir que al hacer esto se afecta la confiabilidad de las cifras. En él se expresa que tanto la Dirección General Impo-

sitiva como el Banco de la República Oriental del Uruguay, emiten certificados que son utilizados como medios de pago por los contribuyentes, los cuales no son deducidos de la recaudación bruta exhibida en los Estados, sino que se incluyen presupuestalmente como Gastos de Funcionamiento en el Inciso 24 "Diversos Créditos". A su vez, el Considerando 8º) establece que el tratamiento presupuestal dado a los Certificados emitidos por la Dirección General Impositiva, etcétera, determina la sobrevaluación de ingresos y egresos, y distorsiona la cuantificación de tributos en el conjunto de recursos. O sea, se hace una afirmación muy fuerte porque se expresa que distorsiona los resultados. Quien lee esto inocentemente puede deducir, de acuerdo con el contenido de las palabras, que se están inflando los recursos y los gastos y, como consecuencia de ello, no se puede tener confianza en los resultados. Eso es lo que se desprende del Resultando 17) y de los Considerandos 8º) y 18), en los que se toma como base el Resultando mencionado para afirmar que se afecta la confiabilidad de los resultados. Quiero recordar que estamos haciendo una Rendición de Cuentas de una Ejecución Presupuestal que corresponde al Presupuesto aprobado por la Ley Nº 15.809 y modificado por las Leyes Nos. 15.851 y 15.903. La Ley Nº 15.809 expresa, con relación a la forma cómo se computan los certificados de crédito, que éstos aparecen en el Inciso 24 como un gasto y, en la estimación de ingresos presentada junto con la ley aprobada --en la medida en que se aprobaron los anexos-- aparece la recaudación bruta. Es decir que al proceder de esta forma en la Rendición de Cuentas, al presentar los recursos en términos brutos y los certificados en el Inciso 24, lo que se está haciendo es cumplir con la ley. En cambio, si se realizara lo que parece deducirse del Informe del Tribunal de Cuentas --que señala que se están sobrevaluando ingresos y egresos-- lo que habría que hacer sería deducir los documentos de la recaudación bruta a fin de trabajar con la neta. En ese caso sí se podría acusar al Poder Ejecutivo de esconder las cifras relativas a la emisión de certificados porque presentaría una cifra neta cuando lo que corresponde, justamente, es incluir una cifra bruta para que se tenga, por un lado, la recaudación bruta y, por otro, cuánto fue lo que se emitió de documentos, dato que aparece dentro del Inciso 24. Además, figura en cifras globales en el Anexo I y en cifras detalladas en los Anexos III y IV de la Rendición de Cuentas.

SEÑOR ORTIZ.- Por lo que acaba de señalar el señor Director de Planeamiento y Presupuesto, las observaciones del Tribunal de Cuentas relativas a que los certificados no son deducibles de la recaudación bruta son opinables.

cb2

25 x 10

La Comisión y el Tribunal de Cuentas entienden que lo más importante de este Resultando 17) es la frase final, que expresa: "Asimismo existen certificados en poder de los contribuyentes, cuyo monto es desconocido por la Dirección General Impositiva". Esto es lo que particularmente nos interesa conocer.

SEÑOR DAVRIEUX.- Voy a referirme a este punto a pesar de que, a mi juicio, no entraba dentro de los aspectos en que podía afirmarse que el dictamen del Tribunal de Cuentas no se ajustaba a la ley. Esta es una comprobación de hechos que con mucho gusto paso a señalar. Me voy a referir, en primer lugar, al artículo vigente al momento actual, es decir, al 462 de la Ley Nº 15.903.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 462.

(Se lee:)

"Artículo 462.- Las asignaciones presupuestales constituirán créditos abiertos a los organismos públicos para realizar los gastos de funcionamiento y de inversión necesarios para la atención de los servicios a su cargo. Los créditos destinados a solventar gastos de funcionamiento serán afectados por los compromisos que se contraigan en cada ejercicio, y los destinados a gastos de inversión, por los compromisos contraídos que respondan a gastos ejecutados en cada ejercicio.

El ejercicio financiero se inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

Los créditos anuales no afectados al cierre del ejercicio, quedarán sin valor ni efecto alguno".

SEÑOR ORTIZ.- No tengo claro cómo se vincula esto con los certificados.

SEÑOR DAVRIEUX.- Tal vez fui demasiado apresurado en las expresiones. Este artículo 462 se refería al comentario anterior sobre el resultando 7º y el considerando 3º que decía que no se podían acumular los gastos corrientes que estaban por compromisos, con los de inversión que estaban por ejecutados. Allí se planteaba la única manera de hacerlo, de acuerdo con el artículo 462 de la Ley Nº 15.903 y con el artículo 80 de la Ley Nº 15.809 --Ley de Presupuesto-- que decía, sustancialmente, lo mismo, incluyendo la definición de ejecución. Con respecto a la parte legal, en relación al resultando 17, es que esta Rendición de Cuentas, se refiere a la ejecución presupuestal de la Ley de Presupuesto Nº 15.809 y sus modificativos.

En esta ley, los certificados están incluidos en el Inciso 24 y sólo se puede rendir cuentas sobre lo ejecutado en ese Inciso, si en el mismo ponemos los certificados de créditos, de devolución de impuestos, etcétera. Si lo hiciéramos de otra manera, en cifras netas no estaríamos rindiendo cuentas de acuerdo con la ley.

25 x 10

Es importante señalar que la forma de presentación expresada como menores ingresos o como mayores gastos, no cambia en un centésimo, en cero, el resultado del Ejercicio. Por lo tanto, este contenido, este resultando aunque hubiera que hacerlo de otra manera --aunque fuera ilegal-- tampoco cambiaría el resultado del Ejercicio. Entonces, a criterio del Poder Ejecutivo --y del Director de Planeamiento y Presupuesto si lo queremos precisar más-- el Resultando 17 en este primer componente, no tiene absolutamente nada que ver con la conclusión que se obtiene en el Considerando 18.

Como ha señalado el señor Senador Ortiz, al parecer, el Tribunal de Cuentas hoy ha indicado que pone su mayor acento en la última cláusula que dice: "Asimismo existen certificados en poder de los contribuyentes cuyo monto es desconocido por la Dirección General Impositiva".

El primer elemento a señalar es que si efectivamente fuera así, que fuera desconocido, esto no afecta en nada el resultado del Ejercicio. Planteo esto porque en la medida que la recaudación se toma por la recaudación efectivamente realizada y ésta se concreta en el momento en que se paga con los documentos, entonces, los que están en circulación no son partes de la recaudación o deducción de la misma. En consecuencia, si fueran efectivamente desconocidos, no tendrían ningún efecto. Lo que sucede es que este tipo de documento se presenta muy pronto al pago, porque se trata de documentos en moneda nacional que no generan interés. O sea, que el margen que queda en circulación de la emisión del año, es muy pequeño y no afecta en nada el resultado del Ejercicio.

Por tal motivo, repito, no tiene importancia si son o no desconocidos. A efectos de mostrar que esto no tiene importancia, es que la Dirección General Impositiva ha determinado cuántos eran estos documentos; se puede decir la cifra exacta, que es conocida pero, vuelvo a repetir, no tiene ninguna repercusión sobre el resultado del Ejercicio.

Cuando se libran los documentos, la Dirección General Impositiva, los comunica a la Contaduría quien los registra, y una vez que éstos son percibidos, lo comunica.

Solicito al señor Director de la Dirección General Impositiva que brinde esa cifra. Pero, antes quiero agregar que si la misma fuera esa u otra, no tiene nada que ver, repito, con el resultado del Ejercicio.

ad.1
D/520

25 x 10

SEÑOR COBELLI.- Como bien decía el señor Director de Planeamiento y Presupuesto, la Dirección General Impositiva está en condiciones de determinar la cifra correspondiente al monto de los certificados existentes al 31 de diciembre de 1987, tal como se manifestó en el acta Nº 84 de la sesión de la Comisión de la Cámara de Representantes. Ello resulta, simplemente, de restar al total de certificados emitidos desde la fecha de iniciación del sistema, el total de certificados cobrados por los contribuyentes y restarle, además, los anulados. De esa diferencia, surge el saldo al 31 de diciembre de 1987.

Las cifras indican lo siguiente. Monto total de certificados emitidos en el período desde que se inicia el sistema, N$ 26.841:023.000 menos certificados anulados durante el período, N$ 852:173.000. Total ajustado N$ 25.988:850.000. Total de certificados recibidos a los contribuyentes en el período, para ser cobrado por los mismos, N$ 22:151.930. Saldo en circulación al 31 de diciembre de 1987, N$ 3:836.920. Es todo cuanto tenía que aclarar.

SEÑOR FORTEZA.- Quería señalar, simplemente, que cuando tratamos este punto con el señor Presidente del Tribunal de Cuentas y sus asesores, personalmente expresé que cualquiera fuera la existencia de estos certificados, no podían afectar el resultado.

Un asesor o dos --no recuerdo exactamente, pero ello surgirá de la versión taquigráfica-- del Tribunal de Cuentas señalaron que sí, que eso afectaba el déficit. Por lo tanto me congratulo de haber escuchado la explicación brindada por el señor Director de Planeamiento y Presupuesto.

SEÑOR DAVRIEUX.- Para finalizar la consideración de este punto, quiero precisar que en la sesión de la Cámara de Representantes donde se trató este tema, los auditores del Tribunal de Cuentas decían que, efectivamente, no afectaba el resultado del Ejercicio, pero que sí afectaría el resultado del Ejercicio siguiente. Al respecto le respondimos que ello dependería del momento en que se presentara y que en la Rendición de Cuentas se comprobaría si afectaría o no, en la medida en que se recibieran esos documentos. Pero que, en definitiva, no afectaría la Rendición de Cuentas de 1987; es decir, simplemente sería afectado, pero también lo sería registrado en ese momento. Entonces, si hoy se ha afirmado lo contrario, debe haber algún fundamento distinto, que deben haber expresa-

25 x 10

do los auditores del Tribunal de Cuentas, ya que en aquel entonces no lo expusieron. Estos dos puntos son, a nuestro entender, los más claros en cuanto no están ajustados a las leyes vigentes y, por lo tanto, consideramos que pueden dejarse de lado fácilmente. La mayor parte de los otros puntos se refieren a temas sin mayor importancia, tales como cotización de moneda de pago y demás, que parece conveniente que sean analizados en particular, porque presentan peculiaridades especiales en cada caso. Con mucho gusto brindaremos nuestra opinión sobre cada uno de ellos.

El tercer componente se refiere al dictamen del Tribunal de Cuentas en términos que entendemos excesivamente fuertes para las expresiones que luego oímos por parte de sus integrantes. Se menciona la inexistencia de controles adecuados, falta de controles, o sea, que éstos no existen en la Contaduría General y en la Dirección General Impositiva.

En ese sentido, y en esto que es claramente una percepción de lo que es suficiente e insuficiente, queremos señalar que en el dictamen del año 1986 se hacía referencia al mismo contenido, aunque sólo para la Contaduría General de la Nación pero no al hecho de que hacía perder confiabilidad y que, por otra parte, en las distintas expresiones vertidas tanto por los integrantes del Tribunal como por algunos de sus auditores en la Comisión de la Cámara de Representantes, se señalaba que había habido un aumento de los controles y un mejoramiento de los mismos ya en el año 1987, con respecto a los de períodos anteriores.

Esto no quiere decir que los controles sean perfectos, ya que siempre es posible mejorarlos. Si en el año 1987 existían mayores controles --se pueden localizar en las actas Nos. 84, 85 y 86 diversas expresiones donde se señalaba este hecho-- parece excesivo deducir que cuando se tienen mejores controles se haga esa deducción como se observa, en el Considerando 18.

SEÑOR COBELLI.- Señor Presidente: con respecto al tema a que se está refiriendo el señor contador Davrieux, en el Resultando 16 se indica la inexistencia de un adecuado sistema de control interno en la Dirección General Impositiva.

ad.3
D/520

Quería resaltar lo indicado por el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con respecto a lo que más tarde fue admitido por los auditores del Tribunal de Cuentas.

En el Acta Nº 84 del 1º de agosto de 1988 de la Cámara de Representantes, en la página 32, el señor Aparicio, auditor del Tribunal de Cuentas, se expresa de la siguiente forma: "A los auditores que concurrieron a la Dirección General Impositiva les consta los esfuerzos que se realizan en los sistemas instaurados. Pero lo que el Tribunal de Cuentas hizo, como lo describimos en momentos en que hablamos de la metodología seguida fue una evaluación del sistema de control interno. Esa evaluación es la que establece que existen debilidades. No decimos que existan sistemas, existen, y algunos de ellos funcionan muy bien. Pero hay otros que tienen debilidades. Lo que nosotros hicimos fue analizar los sistemas y evaluarlos y en razón de ello llegamos a esta conclusión".

SEÑOR DAVRIEUX.- Señor Presidente: antes de entrar a los aspectos particulares de cada caso, deseo realizar dos consideraciones.

El reconocimiento de la existencia de controles --algunos de ellos muy buenos-- fue hecho también por el señor Presidente del Tribunal de Cuentas. En el Acta Nº 84 el señor Presidente señala que reconoce que la Dirección General Impositiva ha realizado un esfuerzo muy grande para perfeccionar sus sistemas de control. Por otra parte, sé que lo hace constantemente. Nuevamente se enuncia que se hacen mejor las cosas y entonces, parece difícil o no congruente con esta manifestación de que se está mejorando, deducir que esto afecta, cuando en años anteriores, con menores controles y perfeccionamientos no se había realizado esta afirmación. Esto no quiere decir que tengamos una opinión conceptuada totalmente distinta a la de los integrantes del Tribunal de Cuentas. Lo que sí tenemos es una evaluación diferente de la deducción que realizan en algunos de sus análisis y creo que esto se va a aclarar totalmente en la medida en que avancemos en el estudio de cada Resultando en particular.

SEÑOR ORTIZ.- El Poder Ejecutivo está autorizado a emitir letras hasta por un 50% del monto del presupuesto vigente. Quisiera saber si se refiere al vigente en el momento de la emisión porque el presupuesto vigente para el año 1987

tenía una cifra al 1º de enero, otra en febrero y una muy diferente en noviembre, ya que los aumentos a los funcionarios iban aumentando la cifra presupuestal.

En consecuencia, quisiera saber cuál es la interpretación del Poder Ejecutivo. Se pueden emitir Letras por el monto vigente al 31 de diciembre o de acuerdo al presupuesto vigente en el momento de la emisión.

Por otra parte, deseo saber, además, si realmente se han emitido por el 50%.

SEÑOR DAVRIEUX.- El tema de la interpretación exacta dada por el Poder Ejecutivo puede ser informado por la Contaduría General de la Nación que es la que ha elaborado un informe jurídico, ya que es un problema que maneja el Ministerio de Economía y Finanzas.

Deseo señalar que estamos hablando de documentos que no están establecidos en moneda nacional, sino que las Letras de Tesorería están expresadas en dólares...

SEÑOR ORTIZ.- ¿Todas?

SEÑOR DAVRIEUX.- La mayor parte lo está en dólares y en marcos, o sea en monedas cuyo valor va subiendo a lo largo del año.

De hecho, es muy posible --tendría que verificarlo-- que el valor del presupuesto medido en dólares haya sido inferior al final del año que en el comienzo del mismo.

A principios del año tenemos un presupuesto vigente a precios de enero de 1987, con determinado tipo de cambio, niveles de salarios, gastos e inversiones. De acuerdo con los artículos 6, 63 y 79, de la Ley de Presupuesto, se reajustan los salarios, los gastos y las inversiones.

Tal vez los señores Senadores tengan oportunidad, cuando sean visitados por los representantes de los diversos organismos para plantear sus necesidades, de percibir los reclamos, por el hecho de que los reajustes son inferiores al tipo de cambio. En consecuencia, no es seguro que la capacidad de emisión vaya subiendo, si el criterio es de vigente a cada momento.

SEÑOR BERRUETA.- La emisión de la deuda pública se hace, de acuerdo al artículo 207 de la Ley Nº 15.851, en lo que respecta a los Bonos del Tesoro, hasta el tope de U$S 950:000.000

mcd.2
D/520

25 x 10

En esa ley se establece un incremento de U$S 150:000.000 que, sumados a los U$S 800:000.000 vigentes en ese momento, alcanza el tope mencionado anteriormente.

Con respecto a las Letras de Tesorería, de acuerdo al artículo 678 de la Ley Nº 15.809 se emite hasta el 50% del Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones, presupuesto que se va considerando en forma actualizada. De acuerdo a esto el Banco Central consulta a la Contaduría General acerca de cuál es el monto de las asignaciones presupuestales, a los efectos de tomar en cuenta y aplicar el tope del 50% de dicho presupuesto.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa comunica que hay que esperar unos minutos, porque en este momento la Comisión ha quedado sin número.

Se va a llamar a Sala.

(Así se hace por varios minutos).

SEÑOR ORTIZ.- Pienso que se debería levantar la sesión.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa pide excusas, pero no habiendo número, debe levantar la sesión.

(Se levanta la sesión a la hora 19 y 38 minutos).

gcq

25x10